Dział administracyjny

Rok VIII LIPIEC-SIERPIEŃ 1939 Nr 7-8

Orzecznictwo Sądów Najwyższych

w sprawach podatkowych i administracyjnych

MIESIĘCZNIK

KSIĘGARNIA POWSZECHNA
DZIEŁ PRAWNICZYCH I EKONOMICZNYCH
WARSZAWA — PLAC NAPOLEONA 1

TREŚĆ NUMERU SIÓDMEGO I ÓSMEGO.

ORZECZENIA:

146 A.

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE.

Uzasadnienie decyzji[1].

Przez „faktyczne uzasadnienie“, o którym mowa w art. 75 ust. 2 rozp. o post. admin. (poz. 341/28 Dz. Ust.), rozumieć należy przytoczenie tych wszystkich poczynionych w toku postępowania ustaleń z podaniem źródła ustalenia, na podstawie których władza orzekająca stosuje powołane w decyzji swej przepisy prawne i wydaje mieszczące się w decyzji tej rozstrzygnięcie.

Wyrok NTA z 10 grudnia 1938 l. rej. 4551/37 w sprawie Munischa Barala przeciw Wojewodzie tarnopolskiemu w przedmiocie nakazu rozbiórki budynku.

Zarząd Miejski w Tarnopolu decyzją z 3 grudnia 1936 wezwał, powołując się na art. 380 prawa budowlanego, Munischa Barala do rozbiórki budki, postawionej na posesji przy ul. Mandla 7. W uzasadnieniu zarządzenia tego podano, że 9 listopada 1936 stwierdzono z urzędu, iż odnośna budka wykonana została niezgodnie z zatwierdzonym 30 maja 1930 projektem budowy i niezgodnie z przepisem art. 193 prawa budowlanego, a ponadto że zagraża bezpieczeństwu publicznemu i szpeci otoczenie. Wniesionego od decyzji tej odwołania Wojewoda tarnopolski orzeczeniem z 29 lipca 1937 nie uwzględnił i zatwierdził zakwestionowaną decyzję z powodów w niej przytoczonych. Równocześnie w odpowiedzi na zarzuty odwołania pomieniona władza oznajmiła, że budka została wykonana niezgodnie z udzielonym pozwoleniem, że nie odpowiada przepisom art. 179 i 193 prawa budowlanego, że zagraża w wysokim stopniu bezpieczeństwu publicznemu i szpeci główną ulicę miasta oraz że decyzja Zarządu Miejskiego oparta jest na zbadaniu przez rzeczoznawcę budowlanego, który stwierdził protokołem z 6 listopada 1936, że bezpieczeństwo nie może być zapewnione i zeszpecenie usunięte w drodze zmian i przeróbek.

Skarga zawiera zarzut braku uzasadnienia faktycznego zaskarżonego orzeczenia. Skarżący wywodzi, że orzeczenie to podając, iż sporna budka wykonana miała zostać niezgodnie z udzielonym pozwoleniem, nie wyjaśnia wcale, w czym niezgodność ta ma się przejawiać, a przez to uniemożliwia skarżącemu zajęcie w tym względzie ze swej strony stanowiska. Według dalszych wywodów skargi, pozwana władza, powołując art. 179 i 193

[1] Por. OPA 1683/37, 1684/37, 2131/38, 2278/38, 2367/38, 147 A/39.

prawa budowlanego, wskazuje tylko na podstawę prawną swego rozstrzygnięcia, a nie wyjaśnia wcale, na zasadzie jakich przesłanek faktycznych przyjmuje, że nastąpiło naruszenie wymienionych przepisów, o ile zaś pozwana władza mówi o zagrożeniu bezpieczeństwa publicznego i oszpeceniu ulicy, jako też że bezpieczeństwo nie może być zapewnione i zeszpecenie usunięte w drodze zmian i przeróbek, to nie przytacza żadnych momentów faktycznych, pozwalających na zorientowanie się, jakie ustalenia w danym względzie poczyniła.

NTA rozważył co następuje:

Według art. 75 ust. 2 prawa o post. admin., decyzja odmowna winna zawierać prawne i faktyczne uzasadnienie. Przez uzasadnienie faktyczne rozumieć należy przytoczenie tych wszystkich poczynionych w toku postępowania ustaleń z podaniem źródła ustalenia, na podstawie których władza orzekająca stosuje powołane w decyzji swej przepisy prawne i wydaje mieszczące się w decyzji tej rozstrzygnięcie.

Z osnowy zaskarżonego orzeczenia widoczne, że wymogom tym ono nie odpowiada, jak to bowiem słusznie skarżący podnosi, nie zawiera wskazanych wyżej ustaleń faktycznych. W szczególności o ile pozwana władza stwierdza, że budka wykonana została niezgodnie z udzielonym pozwoleniem, nie podaje wcale, na czym niezgodność ta polega. O ile pozwana władza oznajmia, że budka nie odpowiada przepisom art. 179 i 193 prawa budowlanego, nie wskazuje wcale na te momenty faktyczne, które przedstawiać się mają jako naruszenie wymienionych przepisów. Nie podaje dalej pozwana władza tych faktycznych ustaleń, na zasadzie których uznała, że odnośna budka zagraża bezpieczeństwu publicznemu i szpeci ulicę, a powołując się na opinię rzeczoznawcy budowlanego, nie przytacza tych, stwierdzonych prawdopodobnie przez niego momentów, które przemawiać mają za tym, że w drodze zmian i przeróbek bezpieczeństwo nie może być zapewnione i zeszpecenie usunięte.

W tym miejscu zauważyć wypada, że w przedłożonych Trybunałowi aktach administracyjnych sprawy znajduje się protokół oględzin z 6 listopada 1936. Protokół ten zawiera wprawdzie poczynione przez rzeczoznawcę spostrzeżenia faktyczne, które prawdopodobnie przyjęte zostały przez władze orzekające jako ustalenia faktyczne, z treści jednak skargi wynika, że ustalenia te skarżącemu nie były znane. Skarżący miał w zasadzie prawo, ale nie miał obowiązku przeglądania aktów administracyjnych sprawy, natomiast w myśl wymienionego na wstępie niniejszych rozważań przepisu, ma prawo żądać, by ustalenia faktyczne, na podstawie których odmowne w stosunku do niego rozstrzygnięcie zostało wydane, były mu w tekście orzeczenia podane do wiadomości.

Ponieważ skarżący twierdzi, że brak uzasadnienia faktycznego w zaskarżonym orzeczeniu uniemożliwił mu podniesienie zarzutów merytorycz-

nych, i twierdzenie to znajduje oparcie w treści skargi, zarzutu takiego nie zawierającej, należało uznać, że wspomniany brak, przedstawiający się jako naruszenie form postępowania administracyjnego, połączony jest ze szkodą skarżącego....

Idea praworządności wymaga, aby decyzje władzy, wchodzące w sferę praw i interesów jednostek, opierały się nie tylko na normie prawa formalnego i materialnego, ale aby ujawniały również te faktyczne stosunki i stany, które dały podstawę do zastosowania danej normy prawnej. Strona musi wiedzieć, na podstawie jakich danych faktycznych władza wydała decyzję, gdyż od tego zależy możność obrony jej praw i interesów. Nieujawnienie tego może nadto wywołać u jednostki uczucie krzywdy, wyrządzonej jej niejako samowolą władzy. Dlatego jedną z kardynalnych zasad postępowania administracyjnego jest zasada praworządności i bezpieczeństwa prawnego, wymagająca, aby decyzje administracyjne nie były dla obywateli czymś przemocą i arbitralnie narzuconym z zewnątrz, lecz aby opierały się na porządku prawnym, znajdującym wyraz w ich duszy i w zaufaniu do legalnego i jak najlepszego postępowania władz administracyjnych. Dlatego nie wystarcza powołać w decyzji jedynie normy prawne, upoważniające władzę do danego postąpienia, ale konieczne jest ujawnienie wszystkich okoliczności faktycznych, które spowodowały wydanie decyzji. Dotyczy to nie tylko decyzji, opartych na ścisłych normach prawnych krępujących władzę administracyjną w jej działaniu, ale także tych wypadków, w których norma prawna pozostawia władzy swobodę działania, zobowiązując ją do postąpienia w kierunku jak najlepszego realizowania interesu publicznego i niepomylenia celu ustawy, mając równocześnie na względzie także dobro jednostki.

Norma prawna może jednak także inaczej uregulować sprawę i zezwolić wśród pewnych okoliczności na odstąpienie od obowiązku uzasadnienia decyzyj. Tego rodzaju normą prawną będzie przepis ust. 3 art. 75 rozp. o post. admin.: „Jeśli decyzja jest pozostawiona całkowicie swobodnej ocenie władzy, wystarczy powołać się na podstawę prawną, w innych wypadkach swobodnej oceny wystarczy to jedynie wówczas, kiedy ważny interes państwowy przemawia przeciwko bliższemu uzasadnieniu".

Decyzja wydana w granicach tego przepisu będzie bezsprzecznie legalna, niemniej przeto będzie ona — podobnie jak i sam przepis — stać w sprzeczności z zasadą praworządności, bezpieczeństwa prawnego i dobrej administracji. Powołane postanowienie daje szerokie pole do samowoli władz administracyjnych, które nadto same decydują swobodnie o tym, czy interes państwowy jest „ważny" lub nieważny. Nie wchodząc w tym miejscu w rozważania, czy interes państwowy może być nieważny, mniej lub więcej ważny (por. OPA 24 A/39) — zaznaczyć należy, że podobny przepis wywołać musi brak zaufania ludności do tych decyzyj administracji państwowej, w których władze, działając na podstawie swobodnej oceny, nie są obowiązane uzasadniać swych postąpień.

Rozp. o post. admin. zobowiązuje w ust. 2 w związku z ust. 3 art. 75 władze administracyjne do faktycznego uzasadnienia swych decyzyj tylko o tyle, o ile są one odmowne i nie są pozostawione swobodnej ocenie władzy.

O ile władza nie przytoczy w swym uzasadnieniu „tych wszystkich — jak powiada NTA — poczynionych w toku postępowania ustaleń z podaniem źródła ustalenia, na podstawie których... stosuje powołane w decyzji swej przepisy prawne i wydaje mieszczące się w decyzji tej rozstrzygnięcie", — wówczas tego rodzaju decyzję uznać należy za wydaną wadliwie, ponieważ pozbawia ona stronę należytej obrony i jej praw i interesów.

Wedle postanowienia art. 75 rozp. o post. admin. uzasadnienie musi być podane w całości w wydanej decyzji. Co nie jest w decyzji, nie obowiązuje strony. Dlatego, jeśli faktyczny stan sprawy, zawarty w aktach, uzasadnia wprawdzie rzeczowo wydaną decyzję, jednak nie został w decyzji ujawniony, — wówczas decyzja została w stosunku do jej adresata wydana z pominięciem przepisanego postępowania.

Jednostka nie tylko nie ma obowiązku przeglądania aktów administracyjnych, ale nie przysługuje jej też roszczenie prawne, aby akta te jej do wglądu udzielone były. Art. 14 ust. 2 rozp. o post. admin. czyni to zawisłym od niekrępowanego niczym zezwolenia władzy, która decyduje swobodnie, jakie akta „zawierają dane niezbędne dla strony celem uzasadnienia jej praw i interesów".

Austriacka ustawa z 25 lipca 1925 o ogólnym postępowaniu administracyjnym, na której oparł się ustawodawca polski, nadaje stronie prawo przeglądania aktów, postanawiając w ust. 1 § 17, iż władza winna, o ile przepisy inaczej nie stanowią, zezwolić stronom na przeglądanie aktów, potrzebnych im do realizacji i obrony ich interesów prawnych. Postanowienie to jednak osłabia ust. 2 tego paragrafu przez wyliczenie wyjątków, o których zaistnieniu decyduje swobodnie władza.

Przeciw odmowie zezwolenia na przeglądanie aktów nie przysługuje stronie tak wedle austriackiego jak i polskiego prawa żaden samoistny środek prawny.

Prof. Dr Jerzy Panejko

147 A.

POSTĘPOWANIE ADMINISTRACYJNE.

Uzasadnienie decyzji[1].

Jeżeli władza powołuje się dla uzasadnienia swego orzeczenia lub zarządzenia na orzeczenie innej władzy, nieznane stronie, to winna orzeczenie to przynajmniej streścić, wzgl. wskazać, jakie zasady czy motywy tego orzeczenia zastosowała w wydanej przez siebie decyzji.

Wyrok NTA z 24 czerwca 1938 l. rej. 1252/36 w sprawie Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy na wypadek śmierci „Ostatnia Pomoc" w Warszawie przeciw Ministerstwu Spraw Wewn. w przedmiocie likwidacji stowarzyszenia.

Postanowieniem z 23 grudnia 1930 Komisarz Rządu na m. st. Warszawę, powołując się na art. 5 przepisów tymczasowych o stowarzyszeniach i związkach (poz. 419/19 Dz. Urz. Min. Spr. Wewn.) oraz na ustawę o opiece społecznej z 16 sierpnia 1923 poz. 726 Dz. Ust., zatwierdził statut Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy na wypadek śmierci „Ostatnia Pomoc" i zarządził wpisanie tego stowarzyszenia do rejestru pod

---

[1] Por. OPA 146 A/39.

nrem 1282. Zarazem Komisarz Rządu wprowadził w tekście § 5 i 34 statutu kilka drobnych zmian.

Według § 3 tego statutu celem stowarzyszenia jest niesienie pomocy rodzinie członka stowarzyszenia na wypadek jego śmierci w formie pokrycia kosztów pogrzebu i udzielenia rodzinie zapomóg pieniężnych. Wysokość świadczeń stowarzyszenia na rzecz rodziny zmarłego członka uzależniona jest według § 4 i 5 od wysokości wpisowego, stałej składki miesięcznej i jednorazowej wpłaty w każdym wypadku śmierci członka i w tym celu podzielono członków na trzy grupy.

Pismem z 18 lipca 1935 Komisarz Rządu, powołując się na orzeczenie Ministerstwa Skarbu (Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń) z 7 lipca 1935, zawiadomił Zarząd powyższego stowarzyszenia, że stowarzyszenie to w dotychczasowej formie istnieć nadal nie może i winno być zlikwidowane w terminie do 31 grudnia 1935 pod rygorem przymusowej likwidacji według art. 16, 24, 25 i 27 prawa o stowarzyszeniach z 27 października 1932 poz. 808 Dz. Ust. Jako powód tego zarządzenia podano, że stowarzyszenie prowadzi działalność ubezpieczeniową, wobec czego w myśl art. 1 i 91 rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń poz. 64 Dz. Ust. podlega zatwierdzeniu i kontroli Ministerstwa Skarbu (Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń), a ponieważ nie posiada zezwolenia Ministerstwa Skarbu, tym samym działalność ubezpieczeniową prowadzi nielegalnie, co zagraża odpowiedzialnością karną z art. 100 cyt. rozp. Żeby działalność swą prowadzić nadal, winno przeto stowarzyszenie zlikwidować się, a następnie zorganizować zgodnie z rozp. o kontroli ubezpieczeń na mocy decyzji Ministerstwa Skarbu.

Odwołania Stowarzyszenia od powyższej decyzji Ministerstwo Spraw Wewn. orzeczeniem z 23 stycznia 1936 nie uwzględniło i zaskarżoną decyzję utrzymało w mocy z motywów, w niej przytoczonych. W motywach orzeczenia Ministerstwo zaznaczyło ponadto, że według treści statutu i ulotek reklamowych Stowarzyszenie zobowiązuje się wobec swych członków w zamian za wnoszone przez nich wpłaty do wypłaty w razie śmierci członka 1000 zł na koszty pogrzebu, a po uregulowaniu składek za rok również do wypłaty pozostałym krewnym zapomogi, na którą składają się wszyscy pozostali przy życiu członkowie, z czego wynika, iż stosunek pomiędzy członkiem a stowarzyszeniem nosi wszelkie cechy umowy ubezpieczeniowej, gdyż świadczenie stowarzyszenia następuje w razie zajścia niepewnego losowego wypadku śmierci, świadczenia te są uzależnione od świadczeń wzajemnych członków, a więc nie jest to działalność dobroczynna, gdyż zobowiązania obu stron niewątpliwie mają charakter zobowiązań prawnych, których wykonania można dochodzić w drodze sądowej.

W konkluzji tych rozważań Ministerstwo uznało, że decyzja Komisarza Rządu, nakazująca stowarzyszeniu dostosowanie swojej działalności do obowiązujących przepisów o kontroli ubezpieczeń pod rygorem rozwią-

zania stowarzyszenia, znajduje całkowite uzasadnienie w art. 16 w związku z art. 24 ust. 1 prawa o stowarzyszeniach.

Na to orzeczenie wniosło Stowarzyszenie skargę do NTA, który rozważył co następuje:

Skarga wywodzi, że, jak już w odwołaniu zaznaczono, Stowarzyszenie było należycie zarejestrowane i uznane za prawnie istniejące cyt. na wstępie postanowieniem Komisarza Rządu, zapadłym na zasadzie ustawy o opiece społecznej w czasie, gdy rozp. Prez. o kontroli ubezpieczeń z 28 stycznia 1928 obowiązywało już niemal od trzech lat, że nieznajomością prawa nikt, nawet Komisarz Rządu, tłumaczyć się nie może i że ani Ministerstwo Skarbu ani Ministerstwo Spraw Wewn. nie jest uprawnione kwestionować legalność istnienia stowarzyszenia należycie zarejestrowanego, gdy nie zaszła zmiana ustawy lub zmiana stanu faktycznego, dająca podstawę do podważenia legalności jego uprawnień, li tylko na mocy nowej — zdaniem skarżącego dowolnej — interpretacji dawniej już obowiązujących przepisów prawnych. Skarżący dopatruje się przeto w zaskarżonym orzeczeniu naruszenia art. 99 i 100 prawa o post. admin. (poz. 341/28 Dz. Ust.), a nadto naruszenia art. 75 i 78 tegoż prawa, ponieważ orzeczenie to nie zawiera dostatecznego uzasadnienia, gdyż Ministerstwo nie rozważyło okoliczności: a) prawidłowego zarejestrowania statutu Stowarzyszenia wobec ustawy o opiece społecznej, zwłaszcza jej art. 22 i 23, dotyczących stowarzyszeń wzajemnej pomocy i poparcia władz państwowych dla nich; b) celów Stowarzyszenia w zakresie opieki społecznej; c) zasad działania i faktycznej działalności Stowarzyszenia w ramach statutowych i ustawowych, o czym władze były już poinformowane choćby z pisma wyjaśniającego, złożonego w uzupełnieniu odwołania.

Zawarty w tych wywodach zarzut wadliwości postępowania uznał NTA za niepozbawiony trafności.

Sporne w niniejszej sprawie jest, czy wobec prawomocności decyzji z 23 grudnia 1930 miała władza proceduralną podstawę prawną do wydania zaskarżonego orzeczenia oraz czy działalność skarżącego stowarzyszenia, oparta na postanowieniach należycie w r. 1930 zatwierdzonego i zarejestrowanego statutu, przedstawia się w świetle art. 1 cyt. rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń jako „działalność ubezpieczeniowa“, dopuszczalna tylko za zezwoleniem Ministerstwa Skarbu, udzielanym — jak to wynika z punktu 2 tego artykułu — wyłącznie spółkom akcyjnym i towarzystwom ubezpieczeń wzajemnych, o których mowa w art. 5 — 20 tego rozp.

Otóż skarżące stowarzyszenie już w odwołaniu swym od decyzji Komisarza Rządu zaprzeczało, by było ono zakładem ubezpieczeń i powoływało się na fakt zalegalizowania statutu w r. 1930, mimo obowiązywania już wówczas rozp. o kontroli ubezpieczeń, oraz na okoliczność, że według

postanowienia Komisarza Rządu z 23 grudnia 1930 prawną podstawą zalegalizowania była ustawa z 16 sierpnia 1923 o opiece społecznej, która, jak to bliżej wywiedziono w powołanym w skardze piśmie, uzupełniającym odwołanie z 4 listopada 1935, wyraźnie przewiduje stowarzyszenia wzajemnej pomocy i takim stowarzyszeniom zapewnia poparcie władz państwowych. W piśmie tym odwołujące się stowarzyszenie podkreśliło nadto, że ma ono na oku cele humanitarne i spełnia doniosłe zadania opieki społecznej (art. 1 i 2 ustawy o opiece społecznej), które w razie nieistnienia stowarzyszenia mogłyby niewspółmiernie obciążać gminy i Skarb Państwa, że cele stowarzyszenia obejmują momenty zarówno materialnej jak i moralnej natury w sposobie udzielania pomocy na zasadach solidarności społecznej, że nie dąży ono do zysków ani dla siebie, ani dla swych członków, a w szczególności nie zna repartycji nadwyżek między członków, że prawa tych członków są wprawdzie natury materialnej, ale nie majątkowej w znaczeniu majątku podlegającego obrotowi gospodarczemu, gdyż członek praw swoich nie może ustąpić, sprzedać lub zastawić, w czym uwydatnia się różnica między udziałem członka a polisą ubezpieczeniową, że wreszcie Stowarzyszenie nie ma na celu gromadzenia funduszów i tworzenia z nich rezerw kapitałowych i zabezpieczenia sobie możności rozszerzenia swych wpływów dla konkurowania z kimkolwiek, a posiadane fundusze służą tylko do zabezpieczenia terminowości wypłaty zapomóg. Zdaniem odwoławcy, wyrażonym w powyższym piśmie, cechy te odróżniają Stowarzyszenie od zakładów ubezpieczeń, a jego charakter chrześcijański i religijny tym bardziej podkreśla charytatywny i humanitarny rodzaj działalności stowarzyszenia.

Zgodnie z zasadą wynikającą z art. 75 ust. 2 w związku z art. 94 prawa o post. admin., było rzeczą pozwanej władzy wypowiedzieć się co do powyższych wywodów, mogących mieć dla sprawy istotne znaczenie.

Tymczasem władza pozwana nie ujawniła w zaskarżonej decyzji swego zapatrywania prawnego na powyższe, poruszone w postępowaniu administracyjnym kwestie natury faktycznej i prawnej, w szczególności w kwestii proceduralnej dopuszczalności wydania zaskarżonego orzeczenia oraz w kwestii, czy stowarzyszenie skarżące jest stowarzyszeniem o charakterze wzajemnej pomocy w rozumieniu art. 22 p. a) ustawy o opiece społecznej i jakie w danym razie okoliczność powyższa może mieć znaczenie dla oceny zasadniczej w niniejszej sprawie kwestii, czy działalność stowarzyszenia tego rodzaju podpada pod pojęcie działalności ubezpieczeniowej w rozumieniu cyt. rozp. Prez. o nadzorze nad ubezpieczeniami. Zaznaczenie w zaskarżonym orzeczeniu, że działalność Stowarzyszenia nie jest działalnością dobroczynną, nie wyczerpuje tej kwestii, gdyż wzajemna pomoc członków stowarzyszenia z istoty rzeczy nie musi mieć cech działalności dobroczynnej.

Brak wyczerpującego uzasadnienia zaskarżonego orzeczenia w tych kierunkach stanowi istotną wadliwość postępowania ze szkodą dla skarżącego, któremu utrudniono w ten sposób dalszą obronę jego praw przed NTA a Trybunałowi uniemożliwiono rozstrzygnięcie w trybie kasacyjnym tych zarzutów a zwłaszcza kwestii, czy działalność Stowarzyszenia w ogóle podpada pod pojęcie działalności ubezpieczeniowej, zastrzeżonej w art. 1 prawa o nadzorze nad ubezpieczeniami spółkom akcyjnym i towarzystwom ubezpieczeń wzajemnych, czy też jest jedynie formą wzajemnej pomocy członków stowarzyszenia w ramach opieki społecznej, przewidzianą w art. 22 p. a) ustawy o opiece społecznej, które to stowarzyszenia mają według tego przepisu (nie uchylonego w art. 63 p. 2 lit. h prawa o stowarzyszeniach) korzystać z poparcia zwierzchnich władz opieki społecznej.

Trafny jest też — wbrew zapatrywaniu pozwanej władzy, wyrażonemu w odpowiedzi na skargę — i dalszy zarzut formalny, a mianowicie, że Komisarz Rządu powołał się w swej decyzji na nieznane stronie orzeczenie Ministerstwa Skarbu — Urząd Kontroli Ubezpieczeń z 7 lipca 1935, a pozwana władza, zatwierdzając tę decyzję ex motivis, uznała tym samym takie powołanie się za uzasadnienie decyzji. Jeżeli bowiem władza powołuje się dla uzasadnienia swego orzeczenia lub zarzadzenia na orzeczenie innej władzy, nieznane stronie, to winna orzeczenie to przynajmniej streścić, wzgl. wskazać, jakie zasady czy motywy tego orzeczenia zastosowała w wydanej przez siebie decyzji.

Tymczasem z treści decyzji Komisarza Rządu nie mogła strona powziąć, czy podane w niej motywy są właśnie tymi motywami, którymi kierowało się Ministerstwo Skarbu przy wydaniu cyt. orzeczenia, czy też orzeczenie to zawierało w sobie jeszcze inne momenty, nie ujawnione w decyzji Komisarza Rządu, a uwzględnione przez władzę przy powzięciu swej decyzji. Utrudnia to stronie zorientowanie się w kwestii, jakimi przesłankami natury faktycznej i prawnej kierowała się pozwana władza przy wydaniu zaskarżonego orzeczenia, a tym samym i dalszą obronę przed NTA.

Z tych przeto powodów należało zaskarżone orzeczenie uchylić....

Z przedstawionego stanu sprawy wynika, iż prawomocną decyzją z 23 grudnia 1930 zatwierdził Komisarz Rządu na m. st. Warszawę statut Chrześcijańskiego Stowarzyszenia Wzajemnej Pomocy na wypadek śmierci „Ostatnia Pomoc“, decyzją zaś z 18 lipca 1935 zarządził likwidację tego Stowarzyszenia, jako działającego nielegalnie, bo niezgodnie z przepisami rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń.

Mamy tu klasyczny wypadek uchylenia prawomocnej decyzji przez władzę orzekającą w pierwszej instancji, wzgl. — mówiąc słowami rozp. Prez. z 22 marca 1928 o post. admin. — przez władzę, która decyzję wydała. To, iż Komisarz Rządu nie zaznaczył wyraźnie expressis verbis, że cofa swą pierwszą decyzję — nie może mieć dla prawniczego ujęcia sprawy żadnego znaczenia. Istotne jest, że decyzją drugą odebrał stronie prawo nadane jej już prawomocną decyzją.

Warunki, na podstawie których może nastąpić uchylenie lub zmiana decyzji przez władzę, która ją wydała, reguluje powołane rozp. w art. 99 i 100.

W myśl postanowień zawartych w tych artykułach władza, która decyzję wydała, może jedynie wtedy decyzję tę uchylić lub zmienić, gdy strony lub osoby inne nie nabyły na jej podstawie żadnych praw, — w przeciwnym zaś razie może to uczynić tylko za zgodą tych stron lub osób. Warunki te nie miały jednak miejsca w powyższym wypadku. Strona bowiem nie zgodziła się na odebranie przyznanych jej prawomocnie praw. Wynika z tego, że Komisarz Rządu na m. st. Warszawę nie był ustawowo upoważniony do uchylenia, wzgl. zmiany swej decyzji z 23 grudnia 1930, czyli był niekompetentny do orzekania w sprawie.

Ministerstwo Spraw Wewn., utrzymując w charakterze władzy odwoławczej w mocy decyzję Komisarza Rządu z 18 lipca 1935, postąpiło niewłaściwie, ponieważ usankcjonowało naruszenie przez Komisarza Rządu przepisów o post. admin. Decyzja z 18 lipca 1935 powinna była być uchylona z powodu niekompetencji Komisarza Rządu do jej wydania.

Jeśli Komisarz Rządu był zdania, że decyzję z 23 grudnia 1930 należało uchylić, ponieważ nie on, lecz Ministerstwo Skarbu było ustawowo powołane do orzekania w sprawie stowarzyszeń prowadzących działalność ubezpieczeniową, wówczas winien był przedstawić Ministerstwu Spraw Wewn. wniosek o uchylenie tej decyzji na podstawie art. 101 lit. a) rozp. o post. admin. Uchylenie to jednak mogłoby nastąpić jedynie przed upływem 3 lat od daty uprawomocnienia się decyzji (art. 101 ust. 2).

Trudno natomiast jako podstawę do uchylenia tej decyzji przyjąć postanowienie art. 101 lit. b) upoważniające władzę nadzorczą do uchylenia decyzji, która „wydana została bez jakiejkolwiek podstawy prawnej". Decyzja Komisarza Rządu z 23 grudnia 1930 posiadała niewątpliwie swą podstawę prawną w powołanych w niej przepisach prawnych. Dopiero po upływie kilku lat pod wpływem orzeczenia Ministerstwa Skarbu (Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń) z 7 lipca 1935 doszedł Komisarz Rządu do przekonania, że działalność stowarzyszenia, którego statut on zatwierdził, jest działalnością ubezpieczeniową, podlegającą nadzorowi władz administracji skarbowej, a nie administracji ogólnej.

Nie może zmienić istoty rzeczy to, że Komisarz Rządu w swej decyzji z 18 lipca 1935 przedstawił sprawę w odmiennym świetle, jakoby winę ponosiło stowarzyszenie rozwijające nielegalną działalność, sprzeczną z rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń i że za tę działalność może być pociągnięte do odpowiedzialności karnej. Stan sprawy wykazuje jasno, że w razie przyjęcia nawet, iż działalność statutowa stowarzyszenia była rzeczywiście ubezpieczeniowa, podpadająca pod normy rozp. o kontroli ubezpieczeń, — to winę ponosi jedynie Komisarz Rządu, który wdał się w obcą kompetencję, że natomiast stowarzyszenie działało zgodnie z postanowieniami statutu, zatwierdzonego prawomocną decyzją Komisarza Rządu, że nabyło ono prawa, które mogłyby być mu odjęte tylko na podstawie prawomocnej decyzji władzy nadzorczej w ramach postanowień art. 101 rozp. o post. admin. (art. 102 tego rozp. nie wchodzi w tym wypadku pod uwagę).

Komisarz Rządu mógłby tylko wówczas cofnąć swą pierwszą decyzję, gdyby upoważniał go do tego s p e c j a l n y przepis ustawowy, zezwalający na niestosowanie postanowień rozp. o post. admin. Takim przepisem nie może być żadną miarą o r z e c z e n i e Ministerstwa Skarbu (Państwowy Urząd Kontroli Ubezpieczeń) z 7 lipca 1935, będące aktem administracyjnym, nie obowiązującym ogólnie. Decyzja Ministerstwa, wydana w konkretnej sprawie, nie może mieć żadnego znaczenia prawnego w innej choćby analogicznej sprawie. Może ona stanowić tylko nieobowiązującą

wskazówkę dla władzy orzekającej, która motywy orzeczenia ministerialnego przyjąć musi za własne motywy. Muszą one jednak być w danej decyzji przytoczone i tylko wtedy stanowić mogą jej uzasadnienie. Samo powołanie się na nieujawnione motywy orzeczenia ministerialnego należy uznać za brak uzasadnienia, wymaganego w art. 75 rozp. o post. admin.

NTA postąpił słusznie, gdy wyrokiem swym z 24 czerwca 1938 uchylił zaskarżoną decyzję Ministerstwa Spraw Wewn. z 23 stycznia 1936 z powodu wadliwego postępowania.

W motywach jednak, uzasadniających wadliwość postępowania władzy pozwanej, nie rozpatrzył NTA gruntownie zasadniczego zagadnienia, dotyczącego kompetencji Komisarza Rządu do uchylenia swej prawomocnej decyzji i związanego z tym stanowiska Ministerstwa Spraw Wewn. Zaznaczył on tylko ogólnie, iż „sporne w niniejszej sprawie jest, czy wobec prawomocności decyzji z 23 grudnia 1930 miała władza proceduralną podstawę prawną do wydania zaskarżonego orzeczenia...", a następnie podniósł zarzut, iż władza pozwana nie ujawniła w zaskarżonej decyzji swego zapatrywania prawnego „w kwestii proceduralnej dopuszczalności wydania zaskarżonego orzeczenia".

Główną natomiast uwagę zwrócił NTA na stronę prawną i faktyczną skarżącego stowarzyszenia, podnosząc, że w kwestii tej władza pozwana nie wypowiedziała się należycie mimo podniesionych w odwołaniu zarzutów.

Zupełnie słusznie. Zachodzi jednak wątpliwość, czy wobec zasadniczego z postępowaniem administracyjnym ściśle związanego zagadnienia kompetencyjnego, wyjaśnienia władzy pozwanej odnośnie do prawnego i faktycznego charakteru skarżącego stowarzyszenia, mogą w czymkolwiek przyczynić się do rozwiązania podstawowego pytania, czy Komisarz Rządu na m. st. Warszawę był ustawowo upoważniony do uchylenia, wzgl. zmiany swej prawomocnej decyzji z 23 grudnia 1930 i czy Ministerstwo Spraw Wewn. mogło ze względu na postanowienia art. 99. 100 i 101 rozp. o post. admin. utrzymać w mocy powołaną decyzję Komisarza Rządu.

Prof. Dr Jerzy Panejko

148 A.

WŁAŚCIWOŚĆ.

Roszczenie o wyrównanie szkody z powodu utraty papierów wartościowych, przechowywanych w kasie podręcznej urzędu wojewódzkiego na zabezpieczenie opłat drogowych.

Przechowanie papierów wartościowych w kasie urzędu wojewódzkiego, złożonych przez płatnika w celu zabezpieczenia regularnych wpłat opłat drogowych, których wysokość i terminy płatności zostały ustalone w drodze „ugody", stosownie do postanowień art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych poz. 32/21 Dz. Ust., nie jest funkcją publicznoprawną, a roszczenie odszkodowawcze związane z tym

przechowaniem może być jedynie przedmiotem sporu, rozstrzyganym przez sądy powszechne, z wyłączeniem orzecznictwa w administracyjnym toku instancji. (Zasada prawna).

Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 23 marca 1937 l. rej. 11/36 w sporze o właściwość między NTA a Sądem Okręgowym we Lwowie, wytoczonym przez Jakuba Żupnika w sprawie jego przeciwko Skarbowi Państwa o wyrównanie szkody z powodu utraty papierów wartościowych, przechowywanych w kasie podręcznej Urzędu Wojewódzkiego (Dyrekcji Robót Publicznych) we Lwowie na zabezpieczenie opłaty za nadmierne zużycie dróg.

Według protokołu, spisanego w biurze Powiatowego Zarządu Drogowego w Lisku we wrześniu 1929, Adolf Kern i Jakub Żupnik młodszy jako właściciele autobusu, kursującego od sierpnia na drodze państwowej Przemyśl—Chyrów—Sanok, oświadczyli gotowość płacenia kwartalnego „datku" w kwocie 300 zł oraz zabezpieczenia tego datku odpowiednią kaucją. Podstawę prawną do poboru ryczałtowego „datku" stanowił przepis art. 23 „ustawy drogowej", tj. ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych poz. 32/21 Dz. Ust. Deklaracją z 12 lutego 1930 Jakub Żupnik, między innymi, złożył na zabezpieczenie opłaty drogowej 5 sztuk 4% prem. obligacji pożyczki inwestycyjnej, według spisu wartości 500 zł, „do rąk Dyrekcji Robót Publicznych we Lwowie".

Z notatki urzędowej, umieszczonej na piśmie z 16 maja 1930, wystosowanym do Adolfa Kerna i Jakuba Żupnika, o podanie serii i numerów powyższych obligacji, wynika, że te obligacje zostały skradzione z kasy podręcznej Urzędu Wojewódzkiego.

Akta lwowskiego Urzędu Wojewódzkiego ujawniają dalej..., że wniosek władzy o wdrożenie postępowania amortyzacyjnego co do skradzionych papierów wartościowych pozostawiono bez rozpoznania z uwagi na przepis art. 9 rozp. Prez. z 6 lutego 1928 poz. 99 Dz. Ust., wyłączający obligacje 4% prem. pożyczki inwestycyjnej spod działania ustawy z 26 lipca 1919 o utraconych tytułach na okaziciela.

Na prośbę Jakuba Żupnika, zgłoszoną do protokołu, spisanego w biurze Magistratu m. Ustrzyki Dolne w dniu 30 stycznia 1932, o zaliczenie wartości nominalnej skradzionych obligacji, złożonych tytułem kaucji na poczet opłat drogowych na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, Urząd Wojewódzki w piśmie, wystosowanym do tego Magistratu, z 28 kwietnia 1932 zastrzegł załatwienie sprawy dopiero po nadesłaniu decyzji Prokuratorii Generalnej co do wartości obligacji i odpowiedzialności za szkodę, zgodziwszy się „w zasadzie" na zaliczenie tej kaucji na należne opłaty drogowe. Wskutek opinii Prokuratorii Generalnej atoli o braku podstaw prawnych dla odpowiedzialności Skarbu Państwa z powodu kra-

dzieży z uwagi na przepisy § 961, 964 i 1311 u. c., Urząd Wojewódzki dwoma pismami z 7 listopada 1933 zawiadomił zarówno Jakuba Żupnika, jako też Adolfa Kerna, że opisana we wstępie tego pisma kaucja została w nocy z 12 na 13 maja 1930 skradziona przez nieznanych sprawców po rozbiciu kasy ogniotrwałej, a ponieważ zaginione obligacje były należycie zabezpieczone, przeto stratę z tego tytułu powstałą skutkiem przypadku ponoszą właściciele tych obligacji. Zawiadomienie to zaopatrzono pozytywną klauzulą odwoławczą.

Odrębnym pismem z 18 listopada 1933, wystosowanym do Starostwa Powiatowego w Lisku, Urząd Wojewódzki powołując się na swą decyzję z 7 listopada 1933 odmówił żądaniu Jakuba Żupnika o zaliczenie 5 sztuk obligacji na poczet opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego wobec odmówienia przez sąd wnioskowi o umorzenie powyższych obligacji.

Przeciw wspomnianej decyzji z 7 listopada 1933 Jakub Żupnik wniósł odwołanie, skierowane do Ministerstwa Komunikacji. W odwołaniu tym powołuje się on na prośbę wniesioną 19 października 1933 do lwowskiego Urzędu Wojewódzkiego, której w aktach nie ma, o zaliczenie kaucji wraz z niezrealizowanymi kuponami na należne opłaty na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, ponieważ Magistrat m. Ustrzyki nie dokonał tego zaliczenia, na które Urząd Wojewódzki w zasadzie się zgodził w piśmie z 28 kwietnia 1932. W uzasadnieniu odwołania przeciwstawia się rekurent zapatrywaniu władzy, jakoby Skarb Państwa nie był odpowiedzialny za szkodę, ponieważ możliwość dokonania kradzieży z włamaniem wskazuje na prawdopodobieństwo jakiegoś zaniedbania, depozyty zaś należy przechowywać w kasie urzędu skarbowego, a o wypadku kradzieży nie zawiadomiono rekurenta zaraz, lecz ograniczono się jedynie do zażądania od niego podania serii i numerów złożonych papierów.

Pismem z 13 kwietnia 1934 Ministerstwo Komunikacji zawiadomiło Urząd Wojewódzki, że załatwia odmownie zażalenie Jakuba Żupnika, gdyż kaucja była przechowana należycie, a zatem szkoda wskutek dokonanej kradzieży powstała z przypadku, za który Skarb Państwa nie ponosi odpowiedzialności.

Decyzję tę zaskarżył Jakub Żupnik do NTA skargą, podaną 22 czerwca 1934, ponieważ Urząd Wojewódzki w piśmie z 28 kwietnia 1932 wyraził zgodę na zarachowanie złożonych jako kaucja papierów wartościowych na pokrycie opłat daninowych, a więc szkoda powstała w sferze majątkowej Skarbu Państwa, i zresztą możliwość kradzieży wynikła z winy Urzędu Wojewódzkiego, gdyż przechowywał on papiery nienależycie, a ponadto ponosi winę przez zaniechanie natychmiastowego zawiadomienia skarżącego o wypadku kradzieży.

W konkluzji wnosił skarżący o uchylenie zaskarżonego orzeczenia jako niezgodnego z prawem i o nałożenie na Skarb Państwa obowiązku

zapłacenia powodowi równowartości 5 sztuk obligacji 4% państwowej pożyczki inwestycyjnej nominalnej wartości 500 zł wraz z kuponami.

NTA postanowieniem z 15 września 1936 l. rej. 5411/34 pozostawił skargę bez rozpoznania z powodu swej niewłaściwości, gdyż według stanu faktycznego, przedstawionego tak w skardze, jako też w odpowiedzi na nią, spór dotyczy odpowiedzialności Skarbu Państwa za złożone do jego depozytu tytułem kaucji papiery wartościowe, a zatem jest sporem prywatnoprawnym, wobec czego odmowa władzy pozwanej zwrócenia wymienionych papierów bądź wypłacenia ich równowartości nie jest ani orzeczeniem, ani zarządzeniem administracyjnym w rozumieniu art. 1 prawa o NTA.

Niezależnie od powyższej skargi do NTA Jakub Żupnik pozwał Skarb Państwa do Sądu Grodzkiego Miejskiego we Lwowie (22 czerwca 1934) o zapłatę równowartości 5 sztuk obligacji w kwocie 500 zł z odsetkami od 14 maja 1930, ponieważ Urząd Wojewódzki pismem z 28 kwietnia 1932 wyraził swą zgodę na zaliczenie tej kaucji na pokrycie przypadających do zapłaty opłat na rzecz Państwowego Funduszu Drogowego, zaś następnie odmówił tej prośbie, a oddzielnie zawiadomił powoda o fakcie kradzieży z dodatkiem, że szkodę z tego tytułu ponosi powód.

Prokuratoria Generalna Oddział we Lwowie zaprzeczyła, jakoby Skarb Państwa był odpowiedzialny za szkodę z powodu kradzieży obligacji, a ponadto zarzuciła niedopuszczalność drogi sądowej, ponieważ Skarb Państwa działa w publicznoprawnym zakresie, przy czym powołała się na orzecznictwo SN (wyrok z 31 stycznia 1934 C II Rw. 3211/33, Zb. orz. SN Izby Cywilnej nr 548 z 1934 r.).

Sąd Grodzki Miejski we Lwowie postanowieniem z 24 września 1934 L. XIII C 2368/34 oddalił zarzut niedopuszczalności drogi procesu cywilnego i przystąpił do postępowania dowodowego.

Wskutek zażalenia Prokuratorii Generalnej Sąd Okręgowy we Lwowie postanowieniem z 28 listopada 1934 nr V. Cz. 2080/34 zmienił zaskarżone postanowienie uwzględniwszy zarzut niedopuszczalności drogi procesu cywilnego i pozew odrzucił. Sąd uznał, że stosunek wzajemny stron procesowych był natury publicznoprawnej, ponieważ złożenie papierów wartościowych do depozytu polegało na przepisie ustawy o Funduszu Drogowym, a więc na tytule publicznoprawnym, a skoro chodzi o wynagrodzenie szkody, spowodowanej niezgodnym z obowiązkami służby przedsięwzięciem aktu władzy, przeto, dopóki nie została przeprowadzona w ustawodawstwie zasada proklamowana w art. 121 ust. 2 konstytucji, droga procesu cywilnego dla tego rodzaju roszczenia nie jest dopuszczalna.

Skarga kasacyjna na to postanowienie nie została wniesiona.

Otrzymawszy powyższe dwa postanowienia, w zakresie kompetencyjnym negatywne, Jakub Żupnik złożył 19 października 1936 w Trybu-

nale Kompetencyjnym wniosek o rozstrzygnięcie negatywnego sporu co do właściwości władz.

Trybunał Kompetencyjny rozważył co następuje:

J. Żupnik złożył w 1930 r. papiery wartościowe w Urzędzie Wojewódzkim (Dyrekcji Robót Publicznych) w celu zabezpieczenia terminowego uiszczania opłat, przewidzianych w art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych poz. 32/21 Dz. Ust., a gdy ustawa z 3 lutego 1931 o Państwowym Funduszu Drogowym poz. 81 Dz. Ust. w art. 22 ust. 2 p. 5 zniosła prawo pociągania właścicieli pojazdów mechanicznych szczególnego rodzaju, wśród nich także samochodów osobowych, użytkowanych przez przedsiębiorstwa przewozowe w celach zarobkowych, do opłat specjalnych, w powołanym art. 23 przewidzianych, stała się aktualną kwestia zwrotu walorów kaucyjnych i o ten zwrot też J. Żupnik się dopominał, podnosząc in eventu roszczenie odszkodowawcze z powodu zaginięcia walorów. Gdy zaś ani ustawa z 10 grudnia 1920, ani ustawa z 3 lutego 1931 nie przewidują zabezpieczenia opłat drogowych kaucjami, a w szczególności prawa władz administracyjnych do żądania kaucji, ani nie nakłada na płatnika obowiązku składania kaucji, a w mowie będące papiery wartościowe nie zostały przez organa egzekucyjne w drodze postępowania przymusowego zajęte w celu pokrycia zaległości w opłatach drogowych, to wobec tego uzasadniony jest wniosek, że papiery wartościowe znajdowały się w przechowaniu wprawdzie organu administracji państwowej ogólnej, lecz nie na podstawie publicznoprawnego tytułu. Ta bowiem okoliczność, że według deklaracji Żupnika z 12 lutego 1930, złożonej w obecności reprezentanta Dyrekcji Robót Publicznych, kaucja miała służyć na zabezpieczenie opłaty drogowej, przewidzianej w art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920, w ogóle nie nadaje przechowaniu odnośnych walorów w kasie podręcznej urzędu administracyjnego charakteru czynności administracyjnej w zakresie funkcji publicznoprawnych.

Wręcz odwrotnie. Przez przyjęcie od J. Żupnika papierów wartościowych jako kaucji ze strony Urzędu Wojewódzkiego doszła do skutku umowa o zastaw w myśl § 1368 w związku z § 447 i nast. u. c., za czym ciążyły na urzędzie obowiązki zastawnika, przewidziane w § 1369 u. c., należytego przechowania, zaś Skarb Państwa obciąża odpowiedzialność z powodu straty przedmiotu zastawu. Stosunek zatem J. Żupnika do Skarbu Państwa z tytułu złożenia papierów wartościowych i przyjęcia ich przez urząd jako kaucji jest natury prywatnoprawnej.

Sąd Okręgowy w swym postanowieniu wyszedł z błędnego założenia, że złożenie papierów wartościowych do depozytu Urzędu Wojewódzkiego (Dyrekcji Robót Publicznych) polegało na przepisie ustawy o Państwowym Funduszu Drogowym, i dlatego dochodzi on do mylnej konkluzji o „tytule publicznoprawnym". Papiery bowiem złożono w lutym 1930 na zabezpie-

czenie opłat z art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920, a skradziono je w maju 1930, czyli zanim wyszła ustawa z 3 lutego 1931.

Powołany zaś w procesie cywilnym wyrok SN z 31 stycznia 1934 C II Rw. 3211/33 (Zb. orz. SN Izby Cywilnej nr 548 z 1934 r.) nie potwierdza zapatrywania Sądu Okręgowego, a to już choćby z tego powodu, że rozstrzygnął on spór, który się toczył na innym podłożu faktycznym. Chodziło bowiem o wynagrodzenie szkody, którą miał wyrządzić ówczesnemu skarżącemu organ egzekucyjny władzy skarbowej wskutek przeprowadzenia przymusowego zajęcia i licytacyjnej sprzedaży ruchomości na pokrycie należności podatkowych. W wypadku zatem, tym wyrokiem objętym, szkoda wynikła z działalności organu wykonawczego w zakresie zwierzchniczych funkcji państwa, gdyż przy przymusowym ściąganiu zaległości podatkowych. W sprawie natomiast, która jest przedmiotem niniejszego sporu kompetencyjnego, akta nie ujawniają takiej działalności organów administracyjnych państwa.

Przechowanie więc papierów wartościowych w kasie Urzędu Wojewódzkiego, złożonych przez płatnika w celu zabezpieczenia regularnych wpłat opłat drogowych, których wysokość i terminy płatności zostały ustalone w drodze „ugody", stosownie do postanowień art. 23 ustawy z 10 grudnia 1920 o budowie i utrzymaniu dróg publicznych, nie jest funkcją publicznoprawną, a roszczenie odszkodowawcze związane z tym przechowaniem może być jedynie przedmiotem sporu, rozstrzyganym przez sądy powszechne, z wyłączeniem orzecznictwa w administracyjnym toku instancji.

W myśl powyższych rozważań Trybunał Kompetencyjny stosownie do art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 poz. 897 Dz. Ust. uznał, że właściwą do rozstrzygania w sprawie niniejszej władzą są sądy powszechne, uchylił postanowienie Sądu Okręgowego we Lwowie z 28 listopada 1934 nr V Cz. 2080/34 i przekazał sprawę temuż Sądowi do dalszego postępowania.

149 A.

WŁAŚCIWOŚĆ.

Spór o słuszność potrącenia przez Skarb Państwa roszczenia wzajemnego z zaopatrzenia wdowy po inwalidzie.

Spór o słuszność potrącenia przez Skarb Państwa roszczenia wzajemnego z zaopatrzenia wdowiego, przyznanego na podstawie ustawy z 17 marca 1932 o zaopatrzeniu inwalidzkim poz. 31/35 Dz. Ust., należy do właści-

wości władz administracyjnych nawet wówczas, gdy sąd powszechny zasądził prawomocnie wdowie zwrot sumy potrąconej tytułem tego samego roszczenia wzajemnego z zaopatrzenia wdowiego pod rządem ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim z 18 marca 1921 poz. 195 Dz. Ust. (Zasada prawna).

Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 24 kwietnia 1939 l. rej. 12/38 w sporze o właściwość między Ministerstwem Skarbu a Sądem Grodzkim w Katowicach, wytoczonym przez Ministerstwo Skarbu, w sprawie Anny Proske przeciwko Skarbowi Państwa o zaopatrzenie wdowie inwalidzkie.

Orzeczeniem z 8 listopada 1926 Śląski Urząd Wojewódzki przyznał Annie Proske zaopatrzenie wdowie na podstawie ustawy z 18 marca 1921 o zaopatrzeniu inwalidzkim poz. 195 Dz. Ust. Zarazem Śląski Urząd Wojewódzki ze względu na przepis art. 27 pomienionej ustawy oraz art. 3 ustawy emerytalnej z 11 grudnia 1923 poz. 46 Dz. Ust. zarządził potrącenie z przyznanego zaopatrzenia kwoty 219 zł 37 gr, którą Anna Proske w czasie od 1 maja 1924 do 31 marca 1925 pobrała tytułem zaopatrzenia emerytalnego obok zaopatrzenia na zasadzie niem. ustawy z 12 maja 1920 (Dz. Ust. Rz. str. 989). Anna Proske wystąpiła przed Sąd Grodzki w Katowicach z powództwem o zapłatę powyższej sumy 219 zł 37 gr i uzyskała prawomocny wyrok zasądzający jej dochodzone roszczenie (IX C 1695/30). Na podstawie ustawy o zaopatrzeniu inwalidzkim z 17 marca 1932 poz. 238 Dz. Ust. Śląski Urząd Wojewódzki orzeczeniem z 15 lipca 1932 zarządził ponownie potrącenie kwoty 219 zł 90 gr z zaopatrzenia wdowiego Anny Proske w ratach miesięcznych po 11 zł 25 gr. Nie uznając także tym razem słuszności potrącenia, Anna Proske zaskarżyła orzeczenie z 15 lipca 1932 odwołaniem, ponadto zaś wniosła do Sądu Grodzkiego w Katowicach pozew o zwrot rat potrąconych jej w czasie od 1 października 1932 do 31 marca 1933 w sumie 67 zł 50 gr, powołując się na powagę rzeczy osądzonej wyroku zapadłego w poprzednim procesie. Ministerstwo Skarbu pismem z 26 maja 1933 zapowiedziało spór kompetencyjny z tym uzasadnieniem, że w myśl art. 74 ustawy z 17 marca 1932 o zaopatrzeniu inwalidzkim oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Kompetencyjnego sprawa powyższa należy do właściwości władz administracyjnych. Następnie, gdy Sąd Grodzki spór zawiesił, Prokuratoria Generalna na podstawie pełnomocnictwa Ministerstwa Skarbu pismem z 20 czerwca 1933 w terminie ustawowym wytoczyła spór o właściwość. Sąd Grodzki w Katowicach przedłożył przy piśmie z 31 maja 1938 akta (IX C 303/33) Trybunałowi Kompetencyjnemu wraz z uzasadnieniem swej właściwości.

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje:

Sąd Grodzki wyraża zapatrywanie, że uprawnienia mające swe źródło w ustawie z 17 marca 1932 posiadają charakter publicznoprawny wówczas tylko, gdy chodzi o rozpoznanie ich zasady i wysokości, że natomiast

z chwilą ustalenia ich przez władzę administracyjną pod względem jednym i drugim stają się one roszczeniami prywatnoprawnymi, podlegającymi rozpoznaniu w sądzie powszechnym. Dla poparcia tego poglądu powołuje się Sąd Grodzki na dopuszczalność drogi procesu cywilnego dla niektórych podatków i dla roszczeń majątkowych urzędników, wyciągając z przypadków tych wniosek, że obojętny jest nawet wybitnie publicznoprawny charakter sprawy, jeżeli samo roszczenie opiera się na prawie cywilnym.

Atoli podział uprawnienia do zaopatrzenia na podstawie ustawy z 17 marca 1932 na część publicznoprawną i część prywatnoprawną nie ma żadnego usprawiedliwienia w ustawie. Roszczenie otrzymuje swój charakter ze stosunku, z którego ono wypływa. Ten charakter jego decyduje o właściwości władz, które w razie sporu rozstrzygają o jego słuszności; wyjątek zaś od tej zasady może zachodzić wyłącznie na podstawie szczególnego przepisu ustawy. Jeżeli Sąd Grodzki wspomina o podatkach i roszczeniach majątkowych urzędników, to chodzi właśnie o takie wyraźne ustawowe wyjątki, niedopuszczalne jest więc uogólnianie właściwości władz, unormowanej w tych przepisach, w tym sensie, że droga procesu cywilnego dozwolona jest nawet w stosunkach publicznoprawnych, gdy o roszczeniu wypływającym z tego stosunku orzekły już władze administracyjne co do zasady i wysokości. Ponieważ więc — czemu Sąd Grodzki nie przeczy — stosunki unormowane ustawą z 17 marca 1932 noszą wyłącznie cechy publicznoprawne, a w odniesieniu do uprawnień z tej ustawy nie ma żadnego szczególnego przepisu prawnego, który by pod jakimkolwiek względem otwierał uprawnionemu drogę procesu cywilnego, przeto roszczenia te należą w całej rozciągłości do właściwości władz administracyjnych, a więc również wówczas, gdy zostały przez władze te ustalone co do zasady i wysokości. Pogląd ten potwierdził Trybunał Kompetencyjny, między innymi, już w orzeczeniach swych z 30 marca 1933 l. rej. 4/32[1] i z 27 września 1938 l. rej. 5/38[2]. Na powyższą ocenę sprawy nie wpływa okoliczność, że co do pretensji wzajemnej Skarbu Państwa zapadł w sądzie powszechnym wyrok prawomocny. Jaki bowiem skutek wywiera powaga rzeczy osądzonej tego wyroku, należy wziąć pod rozwagę przy merytorycznym rozstrzygnięciu sporu, a zatem dopiero w okresie, gdy spór będzie się już toczył przed władzą właściwą, z czego wynika, że kwestia powagi rzeczy osądzonej powyższego wyroku nie dotyczy wcale właściwości władz.

W myśl powyższych rozważań Trybunał Kompetencyjny stosownie do art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 poz. 897 Dz. Ust. uznał, że wła-

---

[1] OPA 816/34.
[2] OPA 85 A/39.

ściwą do orzekania w niniejszej sprawie jest władza administracyjna i przekazał sprawę Śląskiemu Urzędowi Wojewódzkiemu (Wydział Skarbowy) do dalszego postępowania.

150 A.

WŁAŚCIWOŚĆ.

Spory urzędników Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu, zatrudnionych w dziale ubezpieczenia inwalidzkiego i w dziale ubezpieczenia od wypadków, o roszczenia majątkowe.

1. **Do rozpoznania sporów urzędników Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu, zatrudnionych w dziale ubezpieczenia inwalidzkiego oraz pozostałych członków rodziny i w dziale ubezpieczenia od wypadków, o roszczenie majątkowe oparte na regulaminie z 18 kwietnia 1921 powołane są sądy powszechne w trybie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. ust. pr. str. 141).** (Zasada prawna).

2. **Do otwarcia drogi procesu cywilnego na podstawie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. ust. pr. str. 141) wystarcza każde orzeczenie władzy administracyjnej, a więc również takie, które odmawia merytorycznego rozstrzygnięcia dla braku właściwości.** (Zasada prawna).

Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 22 marca 1939 l. rej. 18/38 w sporze o właściwość między Sądem Apelacyjnym w Poznaniu a Urzędem Wojewódzkim w Poznaniu, wytoczonym przez Stanisława Bobowskiego w sprawie jego przeciw Funduszowi Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych w Warszawie (dawniej Zakład Ubezpieczeń od Wypadków) o świadczenia emerytalne.

Ubezpieczalnia Krajowa w Poznaniu, której działalność w myśl przepisów księgi czwartej niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej (§ 1226 i n.) ograniczała się pierwotnie do ubezpieczenia od inwalidztwa oraz do ubezpieczenia pozostałych członków rodziny, a która na skutek rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 12 kwietnia 1921 (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. nr 16 poz. 101) objęła także ubezpieczenie od wypadków w myśl przepisów księgi trzeciej pomienionej ordynacji (§ 537 i n.) w postaci Wydziału Ubezpieczeń od wypadków, uchwaliła dla wszystkich urzędników etatowych jednolity regulamin z 18 kwietnia 1921, zatwierdzony przez Ministerstwo b. dzielnicy pruskiej. Przepisy regulaminu, mające dla rozpoznania sprawy istotne znaczenie, stanowią, że urzędnicy etatowi mają ogólne prawa

i obowiązki pośrednich urzędników państwowych (§ 2), że urzędnikom przysługuje prawo odwołania się do sądów zwyczajnych o roszczenia wynikające z przepisów regulaminu i to po poprzednim zwróceniu się do Zarządu Ubezpieczalni w terminie trzymiesięcznym (§ 12), że z załącznika do regulaminu wynika podział urzędników na stopnie służbowe, odpowiadający w zasadzie podziałowi urzędników Starostwa Krajowego (§ 14) i że pod względem poborów (pensji, emerytury, grosza wdowiego i grosza sierocego) obowiązują przepisy dotyczące poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego w Poznaniu z 24 września 1920 i późniejsze zmiany (§ 18). Uchwałą z 16 kwietnia 1930, zatwierdzoną przez Ministerstwo Opieki Społ., Rada Ubezpieczalni Krajowej ustanowiła, nie opierając się już na przepisach uposażeniowych Starostwa Krajowego, nowe „przepisy o uposażeniu służbowym pracowników Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu", normujące prawa uposażeniowe pracowników, pozostających w czynnej służbie.

Stanisław Bobowski, emerytowany w r. 1925 etatowy urzędnik Ubezpieczalni Krajowej, Wydział Ubezpieczeń od wypadków, jest zdania, że dla określenia jego uposażenia emerytalnego mają zastosowanie przepisy z 16 kwietnia 1930. Do zapatrywania tego dochodzi on na podstawie § 18 regulaminu dla urzędników etatowych Ubezpieczalni Krajowej z 18 kwietnia 1921 łącznie z art. 31 i 42 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego w Poznaniu z 24 września 1920 z późniejszymi zmianami. Według art. 31 emeryturę oblicza się od płacy zasadniczej i od dodatku za wysługę lat, przy czym „w razie zmienienia lub zmienienia systemu co do poborów" oblicza się każdorazowo emeryturę od tych poborów, które emeryt w chwili emerytowania byłby otrzymał podług systemu w danym razie obowiązującego, jednak miarodajne są przepisy poprzednie, jeżeli są dla emeryta korzystniejsze. W myśl art. 42 emeryci otrzymują dodatek drożyźniany, jako też dodatki i zapomogi wszelkiego rodzaju, dopóty i o tyle, dopóki i o ile otrzymują je urzędnicy czynni tego samego stopnia służbowego, do którego należał emeryt, jednak nie w tej samej wysokości co urzędnik czynny, lecz w stosunku do części poborów, uwzględnionej w emeryturze. Ubezpieczalnia Krajowa natomiast wychodzi z założenia, że Stanisław Bobowski domagać się może tylko takiego uposażenia, jakie przysługiwałoby równorzędnemu emerytowanemu urzędnikowi Starostwa Krajowego. Opiera się przy tym tak na § 18 regulaminu dla urzędników etatowych Ubezpieczalni Krajowej z 18 kwietnia 1921, jak również na § 1348 niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej oraz rozporządzeniu pruskich ministrów przemysłu i handlu oraz spraw wewnętrznych z 30 listopada 1899, które nadaje urzędnikom zakładów ubezpieczeń prawa urzędników tego związku komunalnego, dla którego utworzony został zatrudniający ich zakład. Ponieważ więc Ubezpie-

czalnia Krajowa była zakładem utworzonym dla Wojewódzkiego Związku Komunalnego w Poznaniu, nabyli zdaniem Ubezpieczalni Krajowej jej urzędnicy prawa urzędników Starostwa Krajowego. Na podstawie powyższego stanowiska Ubezpieczalnia Krajowa, po wydaniu przepisów uposażeniowych z 16 kwietnia 1930, wypłacała Bobowskiemu emeryturę, która służy emerytom Starostwa Krajowego i która jest niższa, aniżeli emerytura obliczona według przepisów z 16 kwietnia 1930. Skutkiem tego Bobowski wniósł przed Sąd Okręgowy w Poznaniu powództwo o zapłatę różnicy i uzyskał wyrok zasądzający. Natomiast Sąd Apelacyjny na skutek odwołania Ubezpieczalni Krajowej, przekształconej już wówczas na Fundusz Ubezpieczenia od Wypadków i Chorób Zawodowych, wyrokiem z 3 listopada 1937 oddalił powództwo, jako przedwczesne, z powodu nieuzyskania przez Bobowskiego uchwały władzy administracyjnej na podstawie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o ustanowieniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. ust. pr. str. 141). Sąd Apelacyjny wyraził przy tym pogląd, że rozporządzenie pruskich ministrów przemysłu i handlu oraz spraw wewnętrznych z 30 listopada 1899 nie uległo zmianie wskutek wydania regulaminu Ubezpieczalni Krajowej z 18 kwietnia 1921, że przeciwnie w § 18 tego regulaminu nawet przewidziano w przedmiocie uposażenia stosowanie do urzędników Ubezpieczalni Krajowej przepisów obowiązujących urzędników Starostwa Krajowego, że § 1348 niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej ma zastosowanie do wszystkich działów ubezpieczeń uregulowanych w tejże ordynacji, a zwłaszcza do Wydziału Ubezpieczeń od wypadków, który ustrojowo, chociaż posiada własny majątek i własną organizację, jest częścią Ubezpieczalni Krajowej, że za takim znaczeniem Wydziału przemawiają także przepisy statutu Wydziału z 12 kwietnia 1921 i że wobec tego Bobowskiemu służą prawa przyznane urzędnikom Starostwa Krajowego; skoro zaś urzędnicy ci przed wejściem na drogę procesu cywilnego o swe roszczenia majątkowe powinni się zwrócić do władzy administracyjnej o rozpoznanie swych żądań, miał także Bobowski obowiązek przedstawić swe pretensje władzy administracyjnej, czego jednak nie uczynił.

Po uprawomocnieniu się tego wyroku Bobowski wystąpił przed Izbę Wojewódzką w Poznaniu z wnioskiem o rozpatrzenie jego roszczeń o dopłatę różnicy uposażenia emerytalnego, wynikającej z przedstawionych wyżej odmiennych sposobów obliczania jego emerytury. Izba Wojewódzka pismem z 30 czerwca 1938 zawiadomiła wnioskodawcę, że podanie jego nie może być rozpatrzone, ponieważ nie jest on emerytem Wojewódzkiego Związku Komunalnego, ani też innej jednostki samorządu terytorialnego. Z tej przyczyny Bobowski złożył w dniu 23 lipca 1938 wniosek o rozstrzygnięcie sporu negatywnego co do właściwości władz.

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje:

Mimo że rozp. ministrów pruskich z 30 listopada 1899 wydane zostało przed wejściem w życie niem. ordynacji ubezpieczeniowej, zachowało ono także pod jej rządem moc obowiązującą, ponieważ nie było związane formalnie z przepisem, który skutkiem wejścia w życie ordynacji ubezpieczeniowej został uchylony, lecz odnosiło się do przedmiotu, który pozostał niezmieniony i wymagał w dalszym ciągu unormowania jak w powyższym rozporządzeniu. Przepis § 1348 niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej, którego dotyczy rozporządzenie powyższe, mieści się w księdze czwartej, traktującej o ubezpieczeniu inwalidzkim oraz pozostałych członków rodziny. Nie może więc on odnosić się do wszystkich ubezpieczeń. Przepisy dotyczące urzędników zakładu ubezpieczeń zawiera każda z trzech ksiąg normujących szczególne działy ubezpieczeń, i tak poza księgą czwartą traktuje o urzędnikach księga druga, dotycząca ubezpieczenia na wypadek choroby, — w § 349 i n., trzecia zaś księga, normująca ubezpieczenie od wypadków, — w § 690 i n. Słuszny więc może być tylko wniosek, że rozp. pruskich ministrów przemysłu i handlu oraz spraw wewn. z 30 listopada 1899, mające podstawę prawną w § 1348 ordynacji ubezpieczeniowej, do urzędników zakładu ubezpieczenia od wypadków stosować się nie mogło. W tym stanie prawnym nie wprowadziło żadnych zmian rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 12 kwietnia 1921, dotyczące tymczasowej organizacji Wydziału Ubezpieczeń od wypadków Ubezpieczalni Krajowej w Poznaniu (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. nr 16 poz. 101), wydane na podstawie art. 6 lit. d) ustawy z 1 sierpnia 1919 o tymczasowej organizacji zarządu b. dzielnicy pruskiej poz. 385 Dz. Pr., łącznie ze statutem Ubezpieczalni Krajowej — Wydział Ubezpieczeń od wypadków w rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 13 czerwca 1921 (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. nr 22 poz. 147). Aczkolwiek rozporządzenie z 12 kwietnia 1921 pozbawiło zakłady ubezpieczeń od wypadków dotychczasowego samodzielnego istnienia, przewidzianego w niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej, i wcieliło je pod określeniem „Wydział Ubezpieczeń od wypadków" jako część składową do Ubezpieczalni Krajowej, to jednak nie rozciągnęło tym samym na urzędników Wydziału postanowień dotyczących urzędników Starostwa Krajowego, obowiązujących poprzednio. Art. 4 ust. 2 rozp. z 12 kwietnia 1921 przyznaje bowiem Zarządowi Wydziału Ubezpieczeń od wypadków tylko prawo przyjmowania urzędników i normowania ich praw i obowiązków służbowych „według zasad przepisanych dla urzędników Ubezpieczalni Krajowej", a w myśl art. 11 ust. 2 statutu, zgodnego z powyższym przepisem rozp. z 12 kwietnia 1921, Zarząd przyjmuje urzędników Wydziału, ustala ich prawa i obowiązki „według zasad przepisanych dla urzędników Ubezpieczalni Krajowej". Minister b. dzielnicy pruskiej oparł więc stosunki urzędników Wydziału Ubezpieczeń od wypadków na odmiennych zasadach, aniżeli rozp. ministrów pruskich, w szczególności związał je ze sto-

sunkami urzędników Ubezpieczalni Krajowej, a nie bezpośrednio ze stosunkami urzędników Wojewódzkiego Związku Komunalnego, niemniej wskutek zmian, jakie wprowadziły do niemieckiej ordynacji ubezpieczeniowej rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej z 12 kwietnia i 13 czerwca 1921, rozp. ministrów pruskich zatrzymało decydujący wpływ na stosunki uposażeniowe urzędników Wydziału Ubezpieczeń od wypadków. Przede wszystkim Minister b. dzielnicy pruskiej, przystępując do reorganizacji zakładów ubezpieczeń, nie naruszył stosunków Ubezpieczalni Krajowej w granicach, jakie zakreśliła jej niem. ordynacja ubezpieczeniowa w księdze czwartej. Skutkiem tego utrzymał się w zakresie ubezpieczenia od inwalidztwa oraz ubezpieczenia pozostałych członków rodzin w mocy § 1348, a z nim razem zachowało moc obowiązującą rozp. ministrów pruskich z 30 listopada 1899, czyli że urzędnicy tego działu Ubezpieczalni Krajowej nadal mieli mocą ustawy prawa i obowiązki urzędników Starostwa Krajowego. Jak zaznaczono wyżej, w myśl art. 4 ust. 2 rozp. z 12 kwietnia 1921 i art. 11 ust. 2 rozp. z 13 czerwca 1921 prawa i obowiązki urzędników Wydziału nie mogły być określone inaczej aniżeli prawa i obowiązki urzędników Ubezpieczalni Krajowej. Skoro zaś znowu prawa i obowiązki ostatnich zrównane zostały z prawami i obowiązkami urzędników Starostwa Krajowego, to także prawa i obowiązki urzędników Wydziału musiały być te same, co urzędników Starostwa Krajowego, czyli że rozporządzenia Ministra b. dzielnicy pruskiej wywołały ten sam skutek, jak gdyby w stosunku do urzędników Wydziału Ubezpieczeń od wypadków obowiązywało rozp. ministrów pruskich, tylko że podporządkowanie urzędników Wydziału Ubezpieczeń od wypadków pod normy pragmatyczne i uposażeniowe dotyczące urzędników Starostwa Krajowego nie nastąpiło mocą ustawy, lecz pośrednio na skutek postanowienia Zarządu Ubezpieczalni Krajowej. Jaki stan powstałby wówczas, gdyby władze Ubezpieczalni nie zastosowały się do treści art. 4 ust. 2 rozp. z 12 kwietnia 1921, gdyby zwłaszcza — jak to stało się w przepisach o uposażeniu z 16 kwietnia 1930 — uniezależniły stosunki uposażeniowe urzędników od stosunków urzędników Starostwa Krajowego, a uchwały jego uzyskały mimo to zatwierdzenie ministerialne, nie wymaga rozważenia. Regulamin bowiem z 18 kwietnia 1921 w przytoczonych już na wstępie § 2, 14, 18 dostosowuje w całej pełni stosunki służbowe i uposażeniowe urzędników Ubezpieczalni Krajowej do stosunków urzędników Starostwa Krajowego i to tak dalece, że § 12 powtarza dosłownie treść § 10 przepisów dotyczących urzędników etatowych Starostwa Krajowego. Aczkolwiek zaś Bobowski żąda wynagrodzenia obliczonego według przepisów o uposażeniu z 16 kwietnia 1930, to jednak dochodzi tego roszczenia wyłącznie na tej podstawie, że wypływa ono z regulaminu z 18 kwietnia 1921, albowiem — zdaniem jego — poprzez § 18 tegoż regulaminu i § 31 i 42 przepisów dotyczących poborów urzędników

etatowych Starostwa Krajowego zostały przepisy o uposażeniu z 16 kwietnia 1930 przez powyższy regulamin wchłonięte. Według twierdzeń więc Bobowskiego dochodzone przezeń roszczenie jest pretensją pośredniego urzędnika państwowego, a mianowicie o charakterze urzędnika Starostwa Krajowego. Z tego płynie wniosek, że roszczenie Bobowskiego ma co prawda znaczenie roszczenia publicznoprawnego, że jednak mimo to nie jest wyłączona droga procesu cywilnego, albowiem w grę wchodzą tak postanowienie zawarte w § 12 regulaminu z 18 kwietnia 1921 oraz § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego, jak również przepisy o uposażeniu urzędników komunalnych, a zwłaszcza § 7 ustawy z 30 lipca 1899, dopuszczający drogę procesu cywilnego po poprzednim zwróceniu się do władzy administracyjnej. Na stan powyższy pozostaje bez wpływu ustawa z 17 marca 1932 o uregulowaniu stosunków służbowych pracowników instytucyj ubezpieczeń społecznych poz. 338 Dz. Ust., albowiem według art. 3 ustawa ta nie narusza postanowień dotyczących zaopatrzenia emerytalnego, zawartych w przepisach służbowych, a nie zachodzą zastrzeżenia z art. 4 i 5 powyższej ustawy.

Według treści przytoczonych dopiero co postanowień § 12 regulaminu z 18 kwietnia 1921 i § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego z jednej, a § 7 ustawy z 30 lipca 1899 z drugiej strony, dopuszczalność drogi procesu cywilnego zależna jest od dopełnienia różniących się przesłanek. Chodzi więc o to, w jakim stosunku pozostają do siebie te odmienne przepisy. Co się tyczy § 12 regulaminu z 18 kwietnia 1921, to z treści art. 4 ust. 2 rozp. Ministra b. dzielnicy pruskiej z 12 kwietnia 1921 i z art. 11 ust. 2 statutu Ubezpieczalni Krajowej — Wydział Ubezpieczeń od wypadków, z 13 czerwca 1921 wynika, że władze Ubezpieczalni regulować mogły tylko prawa i obowiązki urzędników, że natomiast nie służyło im w tym zakresie prawo wkraczania swymi uchwałami w dziedzinę czy to ustroju sądów powszechnych, czy też postępowania cywilnego. Wszelkie więc uchwały odbiegające w tym przedmiocie od przepisów ustaw pozostać musiały bez skutków. Nie zmienia postaci rzeczy okoliczność, że § 12 regulaminu powtarza dosłownie treść § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego. Co prawda regulamin uwzględnia i w tym punkcie przepis art. 4 ust. 2 rozp. z 12 kwietnia 1921 oraz nie jest sprzeczny z art. 11 ust. 2 statutu z 13 czerwca 1921, i zgodnie z treścią tych przepisów, prawa i obowiązki urzędników Ubezpieczalni Krajowej — Wydział Ubezpieczeń od wypadków, dostosowuje do praw i obowiązków urzędników Starostwa Krajowego. Jednak § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego jest również bezskuteczny. Jak bowiem wynika z przepisu III ust. 2 ustawy z 5 czerwca 1823 (Zb. ust. pr. str. 129), ustanawianie drogi procesu cywilnego nie należy do autonomicznej władzy Starostwa Krajo-

wego. Dlatego powyższy § 10 mógłby mieć znaczenie tylko wówczas, gdyby miał swe oparcie w ustawie państwowej. W rzeczywistości § 10 przejęty został z rozp. Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej z 31 lipca 1919 (Tyg. Urz. 34 str. 187), które w § 10, w okolicznościach przewidzianych w § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego, dopuszczało dla roszczeń urzędników państwowych, a wobec § 41 również dla urzędników samorządowych, drogę procesu cywilnego. Atoli powyższe rozp. Komisariatu Naczelnej Rady Ludowej zostało w odniesieniu do urzędników samorządowych uchylone rozporządzeniem Ministra b. dzielnicy pruskiej z 30 grudnia 1920 (Dz. Urz. Min. b. dz. pr. nr 1 z r. 1921 poz. 5). Jak zaś wyjaśnił Trybunał Kompetencyjny w swym orzeczeniu z 23 maja 1938 l. rej. 13/37[1], do rozpoznawania sporów urzędników komunalnych i pozostałych po nich rodzin o roszczenia majątkowe ze stosunku służbowego powołane są w b. dzielnicy pruskiej obecnie znowu sądy powszechne w trybie § 7 ustawy z 30 lipca 1899 o mianowaniu i zaopatrzeniu urzędników komunalnych (Zb. ust. pr. str. 141). Dlatego w miejsce § 10 przepisów dotyczących poborów urzędników etatowych Starostwa Krajowego obowiązuje przytoczony § 7 i dlatego też Bobowski, chcąc dopełnić przesłanki dopuszczalności rozpoznania jego roszczenia w sądzie powszechnym, miał zgodnie z treścią powyższego § 7 obowiązek zwrócenia się nasamprzód do Izby Wojewódzkiej w Poznaniu.

Bobowski nakazowi z § 7 uczynił zadość. Jakkolwiek jednak według powyższych wyjaśnień Bobowski traktowany być powinien przez władzę administracyjną, właściwą w myśl § 7 ustawy z 30 lipca 1899 do powzięcia uchwały co do roszczeń majątkowych ze stosunku służbowego, tak samo jak urzędnik Starostwa Krajowego, Izba Wojewódzka odmówiła rozpoznania sprawy dlatego, że Bobowski nie jest urzędnikiem komunalnym. Powstaje wobec tego kwestia, czy postanowienie Izby Wojewódzkiej, chociaż nie zawiera merytorycznego rozstrzygnięcia, lecz ogranicza się do stwierdzenia braku właściwości, ma niemniej charakter orzeczenia otwierającego w myśl § 7 ustawy z 30 lipca 1899 drogę procesu cywilnego, czy chodzi raczej o odmowę — dla braku właściwości — funkcji urzędowych, których dokonanie przedstawia konieczną przesłankę dopuszczalności powództwa cywilnego. W ojczyźnie ustawy z 30 lipca 1899 teoria oraz orzecznictwo stały jednolicie na stanowisku, że w rozumieniu § 7 wystarcza każde orzeczenie władzy administracyjnej, a więc również takie, które odmawia merytorycznego rozstrzygnięcia dla braku ustawowych przesłanek. (cfr Oertel Städteordnung 1914, Liegnitz 1914, str. 558, ust. b pod koniec; orzeczenia niemieckiego Sądu Rzeszy, zbiór urzędowy tom 42 str. 281, tom 59 str. 166). Stanowisko powyższe oparte jest przede wszystkim na

---

[1] OPA 40 A/39.

celu § 7. Przepis ten ma na względzie interes urzędnika, a zwłaszcza ma umożliwić władzy nadzorczej skontrolowanie zarządzeń władz komunalnych i wydanie orzeczeń tymczasowych, aby na wypadek, gdyby zarządzenia takie uznane zostały przez władzę za nieusprawiedliwione, na czas trwania procesu w sądzie powszechnym nie pozbawiać urzędnika należnych mu świadczeń. Jeżeli z tego punktu widzenia rozważy się sprawę, obojętne jest, czy w razie odmowy władza administracyjna oprze się na powodach formalnych, czy też merytorycznych, gdyż wówczas z równym skutkiem stwierdza swą odmowę. Ponadto wejście na drogę procesu cywilnego, przyznaną urzędnikowi, byłoby bardzo niedostatecznym środkiem prawnym, gdyby zależne było od przesłanki, do której strona władzy administracyjnej wcale nie może zniewolić. Powyższe rozważania sądów i teoretyków niemieckich są przekonywające i Trybunał Kompetencyjny nie ma powodu odstąpić od wyciągniętego z nich wniosku, że także orzeczenie władzy administracyjnej stwierdzające jej niewłaściwość otwiera w myśl § 7 ustawy z 30 lipca 1899 drogę procesu cywilnego. W takim zaś razie postanowienie Izby Wojewódzkiej wystarcza, aby w myśl prawomocnego orzeczenia Sądu Apelacyjnego uzasadnić dopuszczalność powództwa przed sądem powszechnym. Skutkiem zaś tego brak jest w przypadku niniejszym przesłanki art. 16 ustawy z 25 listopada 1925 o Trybunale Kompetencyjnym poz. 897 Dz. Ust. Sąd Apelacyjny bowiem uznał się prawomocnie za niewłaściwy tylko warunkowo, to znaczy dopóty, dopóki Bobowski nie dopełni przesłanek z § 7 ustawy z 30 lipca 1899. Gdy zaś obecnie przesłanki tego przepisu istnieją, drogą procesu cywilnego jest dla roszczenia Bobowskiego otwarta i spór negatywny co do właściwości władz nie zachodzi.

Z tych zasad Trybunał Kompetencyjny wniosek odrzucił.

151 A.

ŹRÓDŁA PRAWA PUBLICZNEGO.

Zastosowanie przepisów ustawy cywilnej o przedawnieniu do należytości publicznoprawnych.

Przepisy ustawy cywilnej o przedawnieniu nie mają na obszarze b. zaboru austriackiego zastosowania do należytości opartych na tytułach publicznoprawnych, zaś należytości te przedawniają się tylko o tyle, o ile stanowią o tym specjalne ustawy.

Wyrok NTA z 13 listopada 1935 l. rej. 3034/32 w sprawie Teresy Masłowskiej przeciw Ministerstwu Komunikacji w przedmiocie odprawy.

Jak z akt administracyjnych sprawy wynika, Zawodowy Zakład Ubezpieczeń od nieszczęśliwych wypadków pracowników austriackich kolei państwowych przyznał skarżącej Teresie Masłowskiej, wdowie po funkcjonariuszu kolejowym, z powodu jej ponownego zamążpójścia odprawę w wysokości 2.410,20 kor., polecając Dyrekcji Kolei Państw. w Stanisławowie pismem z 20 grudnia 1919 kwotę tę wypłacić Masłowskiej na rachunek Zakładu.

W dniu 29 sierpnia 1930 wniosła Masłowska podanie do Okręgowej Dyrekcji Kolei Państw. w Stanisławowie, w którym powołując się na okoliczność, iż do września 1918 pobierała rentę, zaś po tym czasie, tj. po swym powtórnym zamążpójściu przestała ją pobierać, domagała się przyznania wzgl. wypłacenia jej odprawy, „którą — jak wywodziła — rząd austriacki na jej rzecz uiścił, a której dotychczas nie otrzymała". W załatwieniu tego podania wyżej wspomniana Dyrekcja decyzją z 19 kwietnia 1931 powiadomiła Masłowską, że na poczet jednorazowej odprawy wypłacono jej w dniu 8 maja 1920 kwotę 1.500 kor. wzgl. 1.050 mk pol., wypłata zaś reszty należności „nie może mieć obecnie miejsca, gdyż roszczenie z tego tytułu uległo w myśl postanowienia § 1480 austriackiej ustawy cywilnej przedawnieniu".

Odwołania od tej decyzji Ministerstwo Komunikacji zaskarżonym obecnie orzeczeniem z 11 stycznia 1932 nie uwzględniło, powołując się na przedawnienie roszczenia skarżącej w myśl § 1480 austriackiej ustawy cywilnej.

Rozpatrując skargę na powyższe orzeczenie, NTA rozważył co następuje:

Pozwana władza w zaskarżonym orzeczeniu oraz w odpowiedzi na skargę wyraża pogląd, iż przepisy ustawy austriackiej z 28 grudnia 1887 o ubezpieczeniu robotników na wypadek przygody (austr. Dz. u. p. z r. 1888 nr 1) nie zawierają co do przedawnienia żadnych postanowień, wobec czego do roszczenia skarżącej stosują się przepisy § 1480 obowiązującej w województwach południowych powszechnej księgi ustaw cywilnych, według których roszczenie to uległo przedawnieniu.

Poglądu tego nie mógł NTA uznać za słuszny. Jak to już bowiem NTA orzekł i uzasadnił w sprawie Kannera l. rej. 532/26[1], przepisy ustawy cywilnej o przedawnieniu nie mają na obszarze b. zaboru austriackiego zastosowania do należytości opartych na tytułach publicznoprawnych, zaś należytości te przedawniają się tylko o tyle, o ile stanowią o tym specjalne ustawy. Ponieważ zaś ustawa z 28 grudnia 1887, ustanawiająca świadczenia o charakterze publicznoprawnym, ani nie zawiera własnych specjalnych przepisów o przedawnieniu roszczeń, ani też nie powołuje się na od-

[1] Jest to wyrok z 20 grudnia 1927 Zb .wyr. nr 1343, dotyczący świadczeń na rzecz szkoły.

nośne przepisy powszechnej księgi ustaw cywilnych, przeto powoływanie się pozwanej władzy na przedawnienie roszczenia skarżącej nie jest uzasadnione.

W tym stanie rzeczy, skoro pozwana władza oparła swe orzeczenie na mylnej wykładni prawa, należało zaskarżone orzeczenie jako niezgodne z ustawą uchylić.

Glosa Ludwika Ehrlicha — przy orzeczeniu bezpośrednio następującym.

152 A.

ŹRÓDŁA PRAWA PUBLICZNEGO.

Zwłoka w zapłacie należności publicznoprawnych — stosowanie przepisów prawa cywilnego o skutkach zwłoki.

1. Do przyznania odszkodowania lub odsetek za zwłokę w zapłacie należności publicznoprawnych konieczny jest wyraźny przepis w odnośnych ustawach publicznoprawnych, normujących daną kwestię.

2. Ani ustawa uposażeniowa ani żadna inna ustawa nie przewidują zapłaty odsetek ani też jakiegokolwiek innego odszkodowania w wypadku zwłoki zlikwidowania należnego funkcjonariuszowi państwowemu uposażenia.

Wyrok NTA z 19 lutego 1938 l. rej. 3014/35 w sprawie Heleny i dra Adama Wawrauschów przeciw Ministerstwu Spraw Wewn. w przedmiocie odsetek od poborów śp. Zdzisława Wawrauscha.

Orzeczeniem z 17 maja 1934 Ministerstwo Spraw Wewn. przyznało i zarządziło wypłatę spadkobiercom śp. Zdzisława Wawrauscha zaległego uposażenia z lat 1924 i 1925. W październiku 1934 spadkobiercy śp. Wawrauscha zgłosili żądanie wypłacenia im odsetek w wysokości 10% od sumy zaległego uposażenia tj. 7.280 zł za czas od 1 sierpnia 1925. Orzeczeniem z 5 lutego 1935 Ministerstwo Spraw Wewn. poleciło Wojewodzie krakowskiemu zawiadomić petentów, że kwestia wszystkich należności z tytułu zaległych uposażeń śp. Wawrauscha załatwiona została ostatecznym w toku instancyj orzeczeniem z 17 maja 1934, które nie przyznało odsetek.

Rozpatrując wniesioną na to orzeczenie skargę w związku z odpowiedzią władzy pozwanej, NTA rozważył co następuje:

Skarżący podnoszą, iż w myśl przepisów ustawy cywilnej w wypadku zwłoki zapłaty umówionej należą się procenty. Zarzut ten nie jest uza-

sadniony, wypłata bowiem uposażenia nie jest wypłatą umówionej zapłaty, lecz jest świadczeniem Skarbu Państwa, opartym na przepisach publicznoprawnych; do wypłaty przeto uposażenia służbowego a w konsekwencji i do pretensji z tytułu opóźnienia tej wypłaty nie mają zastosowania przepisy ustaw cywilnych.

Skarżący podnoszą dalej, iż wypłata odsetek należy im się na tej podstawie, iż Skarb Państwa pobiera odsetki za zwłokę w zapłacie podatków, danin itp. należności, a więc i sam powinien płacić odsetki, o ile jest w zwłoce. I ten zarzut nie jest uzasadniony, pobieranie bowiem odsetek za zwłokę przy zapłacie podatków, danin itp. oparte jest na wyraźnych przepisach odnośnych ustaw, przewidujących zapłatę takich odsetek zwłoki. Zaś ani ustawa o uposażeniu poz. 924/23 Dz. Ust., ani żadna inna ustawa nie przewidują zapłaty odsetek ani też jakiegokolwiek innego odszkodowania w wypadku zwłoki zlikwidowania należnego funkcjonariuszowi państwowemu uposażenia (por. wyrok NTA z 27 maja 1930 l. rej. 3559/28). Dla przyznania takiego odszkodowania lub odsetek za zwłokę w zapłacie należności publicznoprawnych konieczny jest wyraźny przepis w odnośnych ustawach publicznoprawnych, normujących daną kwestię. Gdy więc takiego przepisu nie ma, władza nie ma podstawy do przyznania odszkodowania wzgl. odsetek, powoływanie się na ustawy cywilne, jak również na ustawy normujące inne stosunki publicznoprawne, nie może mieć znaczenia.

Wreszcie skarżący zarzucają, iż władza pozwana mylnie przyjęła, iż kwestia odsetek była załatwiona orzeczeniem z 17 maja 1934, gdyż pomienione orzeczenie zupełnie nie zajmowało się sprawą odsetek, lecz jedynie sprawą samych poborów. Zarzut ten jest uzasadniony i w takim uzasadnieniu odmownego orzeczenia przez władzę pozwaną należy dopatrzyć się wadliwości postępowania, jednakowoż wadliwości tej NTA nie mógł uznać za istotną, gdyż wadliwość ta, jak wynika z powyższych wywodów, nie mogła wpłynąć na inne merytoryczne rozstrzygnięcie sprawy.

Z powyższych względów NTA oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

1. W sprawach OPA 151 A/39, 152 A/39 i (w dziale podatkowym) 2675/39, 2676/39 wspólna jest podstawowa kwestia, czy i o ile w zakresie zagadnień prawa publicznego stosować należy w drodze analogii przepisy prawa prywatnego. Podział systemu prawa obowiązującego w Polsce na publiczne i prywatne jest przez teorię i praktykę przesądzony, choć nie zawsze łatwo ustalić granicę między normami czy instytucjami wchodzącymi w skład obu działów, gdyż nie jest ustalone ani u nas ani gdzie indziej jednolite kryterium podziału.

2. Sprawy załatwione powyższymi wyrokami powstały wskutek trudności istniejącej wszędzie, gdzie w praktyce przeprowadzono podział prawa na publiczne i prywatne: oto najczęściej brak wyraźnych przepisów zawierających normy, które możnaby określić jako należące do części ogólnej prawa publicznego (np. kwestia interpretacji ustaw i innych norm prawa stanowionego, kwestia dopuszczalności ana-

logii i innych metod rozumowania prawniczego). Można co najwyżej powoływać się na tradycję prawniczą, często wyrosłą na tle tzw. pospolitego prawa rzymskiego.

Można stanąć na stanowisku, że niektóre przepisy prawa cywilnego są odbiciem ogólnych zasad obowiązujących w każdym rozumowaniu prawniczym, więc także w prawie publicznym, że więc w zasadzie mogą być stosowane w drodze analogii, gdyż stosowanie norm prawnych w drodze analogii polega właśnie na załatwieniu stanu faktycznego, nie objętego normą prawną, przy pomocy normy dotyczącej wprawdzie innego stanu faktycznego, ale wynikającej z zasady ogólniejszej, którą stosować można do obu stanów faktycznych.

3. Przepisy kodeksu cywilnego o przedawnieniu nie dadzą się zastosować do pretensji prawa publicznego. Dopuszczenie zasady przedawnienia wymaga bowiem sprecyzowania okresu przedawnienia, tu zaś wyraźnego ale dowolnego postanowienia kodeksu cywilnego nie można stosować do spraw, do których załatwienia kodeks cywilny się nie odnosi.

4. Inaczej jest, jeżeli idzie o zasady ogólne.

Obowiązek płacenia odsetek zwłoki (tj. ryczałtowego wynagrodzenia szkody spowodowanej niespełnieniem obowiązku) wynika z ogólnych pojęć prawnych dzisiejszego porządku, zastosowanie więc w drodze analogii przepisu o odsetkach zwłoki do pretensji prawnopublicznych wydaje się słuszne. Oczywiście na sprawę tę można zapatrywać się mniej lub więcej rygorystycznie. Jeżeli się stoi na stanowisku, że w zasadzie obowiązywać winno tylko prawo pisane, tj. konstytucja, akty ustawodawcze i oparte na nich rozporządzenia, to w braku wyraźnego przepisu przyznającego odsetki zwłoki specjalnie dla pretensji prawnopublicznych, można analogii nie stosować. Jeżeli się jednak stanie na stanowisku, że prawo składa się nie tylko z norm pisanych, ale także z zasad ogólnych, których konsekwencją są właśnie normy pisane, to w wypadku spadkobierców Wawrauscha możnaby zupełnie pogodzić z sumieniem prawniczym przyznanie odsetek zwłoki. Inaczej przepisy przyznające prawo pobierania odsetek zwłoki od danin i należytości ściąganych nie tylko przez Skarb Państwa i organa samorządu terytorialnego i gospodarczego, ale i inne instytucje, jak np. ubezpieczalnie społeczne, dałyby się uzasadnić tylko dowolnością ustawodawcy. Tłumacząc ustawę należy w miarę możności przyjmować, że ustawodawca liczył się z poglądami etycznymi i istniejącym porządkiem prawnym, a nie korzystał ze swojej władzy w celu jednostronnego narzucenia ciężarów nie odpowiadających poglądom, na których opiera się porządek prawny. Formalizm byłby tu zgubny dla poczucia prawa w społeczeństwie, nie odpowiada też praktyce państw o wysokiej kulturze prawnej.

Nawet w stosunkach międzynarodowych, np. w sporze między Rosją a Turcją, rozstrzygniętym przez Stały Trybunał Rozjemczy w r. 1912, orzeczenie rozjemcze uznało, że jakkolwiek do zwłoki w zapłaceniu Rosji sum należnych na podstawie traktatu z r. 1878 nie odnoszą się przepisy prawa wewnętrznego, to jednak z ogólnych zasad prawnych wynika konieczność przyznania odsetek zwłoki. Orzecznictwo różnych trybunałów rozjemczych ustaliło też cały szereg zasad co do wysokości odsetek, typów odsetek itp.; najczęściej orzeczenia te nie opierały się w tym kierunku na postanowieniu traktatu obowiązującego między stronami.

5. W wypadku Ciechanowa (OPA 2675/39) pojęcie „negotiorum gestio" rzeczywiście nie ułatwia rozwiązania sprawy. Trafne prawniczo byłoby przyjęcie, że cel przepisu można było bez szkody dla kogokolwiek osiągnąć przez uwzględnienie czynności osoby działającej w interesie skarżącego, jakkolwiek bez wyraźnego peł-

nomocnictwa z jego strony, zwłaszcza że osoba ta, jak wynikało z okoliczności, miała stosunkowo największe dane do występowania w obronie jego praw majątkowych.

Podatek jest dostosowanym do warunków jednostki, na mocy przepisów prawnych, udziałem tej jednostki w ponoszeniu kosztów funkcjonowania machiny publicznej. Celem ustawy jest zapewnienie władzom materiału faktycznego, na którego podstawie mogłyby prawidłowo dokonać wymiaru. Z art. 99 konstytucji marcowej, utrzymanego artykułem 81 konstytucji z r. 1935, wynika poszanowanie wszelkiej własności, tj. wszelkiego majątku osoby, a co zatem idzie, ochrona podatnika przed ciężarami nie wynikającymi z ustaw.

Oczywiście w intencji ustawy leży ochrona Skarbu przed nieuczciwością podatników uchylających się od wymiaru, uniemożliwiających dokonanie jego w sposób prawidłowy itd.; ale nie jest w naszym systemie prawnym intencją ustawy, aby w praktyce interpretowano przepisy ustawy w sposób, z którego wynika szczególne a niepotrzebne utrudnienie dla podatnika. Stosunek władzy skarbowej do podatnika nie jest a priori stosunkiem władzy karzącej do jednostki, która przestępstwo popełniła lub jest podejrzana o nie. Obowiązek dostarczenia wyjaśnień nie jest tak osobisty, jak np. obowiązek służby wojskowej czy stawania do poboru.

Komisja odwoławcza rzeczywiście uznała te wyjaśnienia za materiał faktyczny, na którym mogła się opierać. Czy podatnik nie mógł w danym wypadku przysłać na czas pełnomocnictwa, jest kwestią faktu.

Ludwik Ehrlich

153 A.

STOWARZYSZENIA.

Rozwiązanie stowarzyszenia w interesie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego.

Rozwiązując stowarzyszenie z tego powodu, iż ono zagraża bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu, władza nie może się ograniczyć tylko do wskazania pewnych faktów, które miały miejsce w przeszłości, ale musi wskazać okoliczności faktyczne, na zasadzie których przyjęła, że w istniejących aktualnie warunkach zachodzi niebezpieczeństwo zajścia wspomnianych naruszeń w przyszłości.

Wyrok NTA z 14 stycznia 1938 l. rej. 7286/34 w sprawie Towarzystwa Rozwoju Życia Narodowego w Polsce w Warszawie przeciw Ministerstwu Spraw Wewn. w przedmiocie rozwiązania stowarzyszenia.

Starosta Grodzki śródmiejsko-warszawski decyzją z 9 października 1933, wydaną na podstawie art. 16 prawa o stowarzyszeniach (poz. 808/32 Dz. Ust.), zawiesił działalność Stowarzyszenia „Towarzystwo Rozwoju Życia Narodowego w Polsce“, wpisanego do rejestru stowarzyszeń Mini-

sterstwa Spraw Wewn. pod nrem 1296 z siedzibą przy ul. Żurawiej 2 w Warszawie, podając, że działalność Stowarzyszenia zagraża bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu.

W uzasadnieniu powyższej decyzji podał Starosta, że w lokalu Stowarzyszenia odbywały się zebrania członków rozwiązanej, a tym samym nielegalnej, organizacji Obozu Wielkiej Polski, a w szczególności, że Stowarzyszenie udzieliło lokalu na zebranie w dniu 21 września 1933 o godzinie 21, na którym to zebraniu poczyniono przygotowania do wybicia szyb w lokalach „Prasy Polskiej" oraz „Il. Kuriera Codziennego". Dalej podał Starosta w uzasadnieniu, że oficjalny organ Stowarzyszenia pt. „Rozwój" ulegał niejednokrotnie na podstawie decyzji Sądu Okręgowego w Warszawie konfiskacie za artykuły, kolidujące z przepisami kodeksu karnego.

Od powyższej decyzji Starosty wniosło wspomniane Stowarzyszenie odwołanie do Komisariatu Rządu m. Warszawy, w którym zakwestionowało ustalenie co do udzielenia lokalu nielegalnej organizacji „Obozu Wielkiej Polski" i podniosło, że na przeciąg jednego miesiąca września 1933 wynajęło jeden pokój ze swego lokalu i to tylko na dyżury akademickiemu stowarzyszeniu „Młodzieży Wszechpolskiej", że ten podnajem już wygasł i że zarządowi „Rozwoju" nic nie wiadomo, by podczas jednego z dyżurów „Młodzieży Wszechpolskiej" poczyniono przygotowania do wspomnianego wyżej wybicia szyb. Zaznaczyło zarazem Stowarzyszenie, że powtarzanie się podobnych wypadków jest wykluczone, gdyż zarząd Stowarzyszenia postanowił lokalu nie podnajmować żadnej organizacji, nie posiadającej wyraźnie charakteru gospodarczego. W związku z dalszym uzasadnieniem decyzji Starosty podniosło Stowarzyszenie, że już od roku zaniechało wydawania tygodnika „Rozwój" i że żadna z konfiskat tego tygodnika nie została przez Sąd zatwierdzona.

W dalszym toku sprawy Komisarz Rządu m. Warszawy decyzją z 29 listopada 1933 z powołaniem się na art. 16 i 24 prawa o stowarzyszeniach rozwiązał wymienione wyżej Stowarzyszenie, wskazując, że działalność Stowarzyszenia tego zagraża bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu i uzasadniając swoją decyzję powtórzeniem przytoczonego wyżej uzasadnienia decyzji Starosty z 9 października 1933.

Od powyższej decyzji wniosło Stowarzyszenie do Ministerstwa Spraw Wewn. odwołanie, kwestionując w nim ponownie, tak jak w odwołaniu poprzednim, ustalenie co do udzielenia lokalu nielegalnej organizacji „Obozu Wielkiej Polski", oraz co do konfiskat tygodnika „Rozwój" i powtarzając odnośne wywody.

Ministerstwo Spraw Wewn. orzeczeniem z 15 czerwca 1934 odwołania powyższego nie uwzględniło i utrzymało w mocy decyzję Komisariatu Rządu z przyczyn, w tej decyzji przytoczonych. Ponadto podało Mi-

nisterstwo w uzasadnieniu swego orzeczenia, co następuje: „Przyznanie w piśmie odwoławczym faktu udzielenia przez Towarzystwo „Rozwój" akademickiemu stowarzyszeniu Młodzieży Wszechpolskiej, grupującej w swoim łonie członków rozwiązanego Obozu Wielkiej Polski, jednego pokoju z lokalu Stowarzyszenia „Rozwój" na dyżury — daje dostateczną podstawę do wysnucia wniosku, że Stowarzyszenie „Rozwój" poza swoim statutowym zakresem działania w ten sposób udzieliło poparcia Młodzieży Wszechpolskiej i rozwiązanemu Obozowi Wielkiej Polski, jako organizacjom, rozwijającym działalność polityczną. Stwierdzony fakt podjęcia w dniu 21 września 1933 przez członków wymienionych organizacji w lokalu Stowarzyszenia „Rozwój" akcji wybicia szyb w lokalach „Prasy Polskiej" i „Il. Kuriera Codziennego" bez względu na to, czy Zarząd Stowarzyszenia był uprzednio poinformowany o tych zamierzeniach, czyni odpowiedzialnym Stowarzyszenie wobec władzy nadzorczej za tego rodzaju działalność, zainicjowaną w lokalu Stowarzyszenia a zagrażającą bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu i usprawiedliwia ingerencję władzy nadzorczej w trybie art. 16 i 24 prawa o stowarzyszeniach. Przytoczone w odwołaniu okoliczności, że Stowarzyszenie w przyszłości nie zamierza lokalu nikomu odnajmować i że od roku zaniechało wydawania tygodnika, którego artykuły dawniej ulegały niejednokrotnej konfiskacie, nie są istotne dla oceny faktu, który posłużył władzy nadzorczej jako dostateczny powód do zamknięcia Stowarzyszenia w interesie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego. Twierdzenie, że Stowarzyszenie przez cały czas swego istnienia orientowało się jedynie w kierunku gospodarczym, o tyle nie jest zgodne z rzeczywistością, że od r. 1930, od czasu wyboru ostatniego zarządu, Stowarzyszenie przeszło na tory działalności politycznej, przekraczając w ten sposób zakres działania, ustalony statutem, wbrew warunkom swego prawnego istnienia. Dowodem tego jest całkowita likwidacja placówek gospodarczych „Rozwoju" i coraz dalsze angażowanie się w działalności propagandowo-prasowej w sposób, kolidujący z porządkiem prawnym. Szereg numerów pisma oficjalnego Stowarzyszenia „Rozwój" uległ konfiskacie, jak np. nr 32 z 18 września 1932 (dec. S. O. z 13 października 1932 Wydz. VIII) i nr 34 z 25 października 1932 (dec. S. O. z 21 listopada 1932 Wydz. VIII). Powyższe fakty dały władzy dostateczną podstawę do uznania, że Stowarzyszenie wykroczyło przeciwko ustalonemu statutem zakresowi działania i sposobowi działania oraz nie odpowiadało warunkom swego prawnego istnienia, co w następstwie spowodowało w myśl art. 16 prawa o stowarzyszeniach zawieszenie a następnie rozwiązanie Stowarzyszenia".

Na powyższe orzeczenie wniosło „Towarzystwo Rozwoju Życia Narodowego w Polsce" skargę do NTA, zarzucając, że orzeczenie to narusza przepisy art. 16 i 24 prawa o stowarzyszeniach.

NTA rozważył co następuje:

Jak wynika z treści zaskarżonego orzeczenia, pozwana władza uzasadniła rozwiązanie wspomnianego Stowarzyszenia tym, że zagraża ono bezpieczeństwu, spokojowi i porządkowi publicznemu, zaznaczając zarazem, że przytoczona w odwołaniu okoliczność, iż Stowarzyszenie nie zamierza w przyszłości lokalu swego nikomu odnajmować oraz że od roku zaniechało wydawania tygodnika — „nie są istotne dla oceny faktu, który posłużył władzy nadzorczej jako dostateczny powód do zamknięcia Stowarzyszenia w interesie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego". Ponadto podała pozwana władza w końcowym zdaniu uzasadnienia, że przytoczone w zaskarżonym orzeczeniu fakty dowodzą, iż Stowarzyszenie wykroczyło przeciwko ustalonemu statutem zakresowi działania i sposobowi działania oraz że nie odpowiadało warunkom swego prawnego istnienia.

Otóż, o ile chodzi o rozwiązanie stowarzyszenia w interesie bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego, to według art. 16 prawa o stowarzyszeniach jest ono dopuszczalne wtedy, gdy stowarzyszenie *zagraża* bezpieczeństwu, spokojowi lub porządkowi publicznemu. Z użycia w tym przepisie wyrazu „zagraża" wynika, że przepis ten ma na celu nie represję za uchybienia już dokonane — jak to ma miejsce w innych wypadkach, przewidzianych w art. 16 — ale prewencję tj. zapobieżenie w przyszłości *grożącym* naruszeniom bezpieczeństwa, spokoju lub porządku. Oparcie się zatem władzy na wspomnianym momencie zagrażania nastąpić może tylko w razie istnienia takiego „zagrożenia", wobec czego władza, rozwiązując z wspomnianego powodu stowarzyszenie, nie może się ograniczyć tylko do wskazania pewnych faktów, które miały miejsce w przeszłości, ale musi ze względu na kategoryczne w tym kierunku postanowienie art. 16 decyzję swoją należycie umotywować, a więc musi ustalić również istnienie takiego zagrożenia, tj. wskazać okoliczności faktyczne, na zasadzie których przyjęła, że w istniejących aktualnie warunkach zachodzi niebezpieczeństwo zajścia wspomnianych naruszeń w przyszłości. W związku z powyższym przedstawia się jako nietrafne uznanie przez pozwaną władzę za nieistotne okoliczności, że Stowarzyszenie nie zamierza w przyszłości lokalu swego nikomu odnajmować oraz że już od roku zaniechało wydawania tygodnika „Rozwój". Okoliczności te zostały podniesione w odwołaniu właśnie celem wykazania, że wspomniane zagrożenie nie istnieje, pozwana władza powinna była zatem poddać je swojej merytorycznej ocenie, a nie mogła pominąć ich jako nieistotnych.

Pozwana władza zaznaczyła ponadto ogólnie w końcowym zdaniu uzasadnienia, że podane w orzeczeniu fakty dowodzą, iż Stowarzyszenie wykroczyło przeciw ustalonemu statutem zakresowi działania i sposobowi działania oraz nie odpowiadało warunkom swego prawnego istnienia. Nie

wskazała jednak pozwana władza w swoim orzeczeniu, które z owych „faktów“ mają dowodzić odnośnych poszczególnych wykroczeń wzgl. uchybień, a motywów zaskarżonego orzeczenia w tym kierunku nie można uznać za wystarczające. W szczególności nie mogłoby za wykroczenie poza statutowy zakres działania być uważane udzielenie wzgl. podnajęcie przez „Rozwój“ części lokalu innemu legalnie istniejącemu stowarzyszeniu, choćby rozwijającemu działalność polityczną — najem taki wzgl. podnajem nie wykracza bowiem sam przez się przeciw obowiązującemu prawu i należąc do normalnego zarządzania sprawami stowarzyszenia, nie wymaga ani szczególnego upoważnienia w statucie, ani też postanowieniami statutu nie jest zabroniony. Również nie możnaby w danym wypadku uważać za wyjście poza statutowy zakres działania działalności propagandowo-prasowej wspomnianego Stowarzyszenia, skoro zarówno propaganda jego haseł programowych, jak i rozwijanie działalności prasowej przewidziane są właśnie w jego statucie, a w szczególności w § 8 (zwłaszcza pkt a, c), wymieniającym sposoby działalności tegoż stowarzyszenia.

Gdy zatem zaskarżone orzeczenie nie daje we wspomnianych istotnych dla sprawy kierunkach należytych wyjaśnień, Trybunał nie mógł ocenić zasadności stanowiska pozwanej władzy w kwestii, objętej wspomnianym wyżej zarzutem skargi, wobec czego, uznając odnośne braki zaskarżonego orzeczenia za naruszenie form postępowania administracyjnego z oczywistą szkodą dla skarżącego Stowarzyszenia, które wskutek tego ograniczone zostało w możności obrony swoich praw, — uchylił zaskarżone orzeczenie na podstawie art. 84 p. 3 prawa o NTA z powodu wadliwego postępowania.

Przesłanka wyjściowa wyroku, a mianowicie, iż rozwiązanie stowarzyszenia z powodu zagrożenia bezpieczeństwa publicznego, o którym mowa w art. 16 prawa o stow., ma na celu prewencję, znajduje oparcie w interpretacji gramatycznej tego przepisu. Trudno jednak zgodzić się z wnioskami, które zostały stąd wysnute przez Trybunał w uzasadnieniu wyroku.

Skoro zagrożenie bezpieczeństwa wystarczy do rozwiązania stowarzyszenia, można stąd wysnuć jedynie wniosek, że dla uzasadnienia rozwiązania z tego powodu nie ma konieczności powoływania się na fakty z przeszłej działalności stowarzyszenia, o ile da się wykazać z pewnym prawdopodobieństwem istnienie zagrożenia w przyszłości.

Natomiast nie można stąd wnioskować, jak to będzie wykazane niżej, aby dla zastosowania art. 16 w tym punkcie nie były miarodajne fakty z zakresu przeszłej działalności stowarzyszenia, chociażby one w sposób jaskrawy świadczyły o zagrożeniu przez nie bezpieczeństwa, bez osobnego szczegółowego umotywowania, dlaczego władza uważa, iż odpowiednie czynniki będą działały także i na przyszłość.

Przede wszystkim analizując istotny sens art. 16 prawa o stow. należy dojść do wniosku, że nie jest ścisłe twierdzenie uzasadnienia wyroku, jakoby spośród przepisów art. 16 jedynie przepis o zagrożeniu bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego miał na celu prewencję, gdy inne mają na celu represję za uchybienia

już dokonane. Trudno np. tego rodzaju środki, przewidziane w art. 16, jak wezwanie do usunięcia w określonym terminie dostrzeżonych uchybień pod rygorami zawieszenia lub rozwiązania, zaliczyć do środków represyjnych, chyba że pojęciu represji nadamy bardzo szerokie znaczenie.

Z drugiej strony trudno zagrożenie bezpieczeństwa, spokoju lub porządku publicznego traktować w oderwaniu od faktów przeszłości, którymi są bądź przeszła działalność stowarzyszenia, bądź co najmniej przeszła działalność jego organizatorów, jak to bywa nieraz w przypadku odmowy na podstawie art. 14 zawiązania stowarzyszenia z powodu możliwości zagrożenia bezpieczeństwa.

Te fakty przeszłości pozwalają z dużą dozą prawdopodobieństwa wnioskować na przyszłość, czy bezpieczeństwo zostanie zagrożone i oprzeć na tym prawdopodobieństwie decyzję rozwiązującą wzgl. zakazującą. Mamy tu pewną analogię z nowoczesną odpowiedzialnością karną jednostek. Przesłankę jej stanowi jako reguła prewencja specjalna, tzn. dążenie do zapobieżenia popełnianiu dalszych przestępstw przez jednostkę, która czynami występnymi wykazała tendencję do ich popełniania, jakkolwiek powodem tej odpowiedzialności jest nie samo przewidywanie występnej działalności, lecz czyny karalne z przeszłości danej jednostki. I nikomu nie przyjdzie na myśl, aby zamiast wymiaru kary zadowolić się obietnicami poprawy, składanymi przez oskarżonego lub wyjaśnieniami jego, że od chwili popełnienia przezeń przestępstwa warunki tak dalece zmieniły się, że nie grozi już popełnianie dalszych przestępstw. Sędzia karny występną predyspozycję oskarżonego przyjmuje jako regułę i jeśli nawet zawiesza wykonanie wyroku, to jednak sam wyrok wydaje, grożąc wykonaniem go — w charakterze środka prewencyjnego na przyszłość.

Przy popełnieniu czynu niezgodnego z bezpieczeństwem przez zbiorowość wzgl. przy popełnieniu czynu, który, z uwagi na zachodzące okoliczności, może być zbiorowości tej, np. stowarzyszeniu, w pewnej mierze przypisany, mamy sytuację analogiczną: zbiorowość musi ulec represji sobie właściwej w celach prewencyjnych. Nie wystarczą zapewnienia poprawy lub wskazywanie na zajście pewnych okoliczności zewnętrznych, które czynią mniej prawdopodobnym powtarzanie się czynów zagrażających bezpieczeństwu, skoro warunki wewnętrzne, jakimi są skład zbiorowości i jej organów zarządzających, pozostały zasadniczo te same.

Okoliczność, że stowarzyszenie pozbyło się sublokatora, którego działalność zagrażającą bezpieczeństwu została w pewnej mierze przypisana stowarzyszeniu, lub że czasowo przestało wydawać czasopismo, które uległo kilkakrotnym represjom władz ze względu na zakłócenie spokoju publicznego, nie wyklucza zagrożenia bezpieczeństwa lub spokoju na przyszłość, przez przyjęcie nowego sublokatora o podobnym charakterze lub przez wydawanie podobnego czasopisma itp., dopóty, dopóki skład stowarzyszenia i jego władz kierowniczych pozostanie dawny, dopóki jego charakter i jego wewnętrzne nastawienie nie ulegną zasadniczej zmianie.

Z tych względów przeszłość nie może być pominięta jako kryterium przyszłości i uzasadnia represję władzy stowarzyszeniowej w postaci rozwiązania dla zapobieżenia zakłóceniu bezpieczeństwa w przyszłości i to bez potrzeby osobnego uzasadnienia przez władzę konieczności zastosowania tego rodzaju środka.

Przeciwnie, gdyby stowarzyszenie zastosowania tego środka chciało uniknąć, musiałoby dowodnie wykazać, że uległo takim przemianom od wewnątrz, iż zagrożenie bezpieczeństwa z jego strony niewątpliwie przestało być aktualne.

Toteż wbrew opinii Trybunału nie można — m. zd. — braku uzasadnienia decyzji władzy dopatrzyć się w tym, że władza nie rozpatrzyła w odpowiedzi na odwołanie skarżących, dlaczego nie daje wiary obietnicom stowarzyszenia co do niepopełniania czynów zagrażających w przyszłości lub dlaczego nie uwzględnia okolicz-

ności, iż zarzucany podnajem lokalu wzgl. zagrażające spokojowi wydawnictwo zostały zlikwidowane.

Władza, jeśli dopuściła się tu błędu, to w nieco innym kierunku: być może nie umotywowała dostatecznie, dlaczego uważała za stosowne obciążyć towarzystwo „Rozwój" odpowiedzialnością za zagrażającą bezpieczeństwu akcję stowarzyszenia młodzieżowego, które mieściło się w jego lokalu.

W. Czapiński

154 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Zawieszenie rozpatrzenia prośby o pozwolenie na budowę.

Zarządzenie przewidzianego w art. 39 prawa budowlanego (poz. 216/39 Dz. Ust.) zawieszenia rozpatrzenia prośby o pozwolenie na budowę jest jedynie uprawnieniem, a nie obowiązkiem władzy i dopuszczalne jest jedynie pod warunkami w powyższym przepisie wymienionymi.

Wyrok NTA z 30 stycznia 1939 l. rej. 566/37 w sprawie Zofii Małkowej przeciw Wojewodzie krakowskiemu w przedmiocie zeszpecenia ulicy przez budynek sąsiada.

Podaniem z 4 kwietnia 1934 zwrócił się Roman Ciszewski do Magistratu m. Krakowa o zatwierdzenie planów budowy domu mieszkalnego w Krakowie przy ul. Sarmackiej na parceli l. kat. 561/5. Na zasadzie przychylnej opinii Oddziału zabudowy Wydziału budowlanego i po zarządzeniu oględzin na miejscu z udziałem sąsiadów i interesowanego, Zarząd Miejski m. Krakowa decyzją z 2 marca 1935 zatwierdził odnośne plany.... Od decyzji Zarządu Miejskiego zatwierdzającej plany wniosła Małkowa odwołanie, którego Wojewoda krakowski orzeczeniem z 20 listopada 1936 nie uwzględnił i decyzję powyższą zatwierdził.... Na powyższe orzeczenie wniosła Małkowa do NTA skargę, zarzucając... naruszenie art. 39—42 prawa budowlanego z powodu wydania zezwolenia na budowę domu Ciszewskiemu, mimo że plan zabudowania ulicy Sarmackiej nie był jeszcze prawomocny.

NTA... za nieuzasadniony uznał... zarzut, zarządzenie bowiem przewidzianego w art. 39 prawa budowlanego zawieszenia rozpatrzenia prośby o zezwolenie na budowę jest jedynie uprawnieniem a nie obowiązkiem władzy, poza tym zaś Trybunał zaznacza, że zawieszenie takie dopuszczalne jest jedynie pod warunkami w powyższym przepisie wymienionymi, których zachodzenie w danym wypadku z aktów bynajmniej nie wynika....

155 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Odległość budynku nieogniotrwałego od innych budynków w miastach.

Ocena, czy przybudówka do budynku już istniejącego, mająca stanowić z nim jedną konstrukcyjną całość, odpowiada normom odległościowym, przepisanym w art. 193 prawa budowlanego z 16 lutego 1928, winna być dokonywana przy wzięciu pod uwagę usytuowania całości obiektu budowlanego, choćby dany budynek został wzniesiony przed wejściem w życie powyższego prawa. (Teza).

Wyrok NTA z 30 stycznia 1939 l. rej. 588/37 w sprawie Uszera Milchikiera przeciw Wojewodzie Wołyńskiemu w przedmiocie przybudówki do domu.

Jak wynika z przedłożonych Trybunałowi odnośnych akt administracyjnych, Zarząd Miejski w Łucku, opierając się na wyniku urzędowych oględzin, którymi stwierdzono, że Uszer Milchikier prowadzi w Łucku przy ul. Słonecznej 24a dobudowę domu bez pozwolenia i w nienależyty sposób, a m. i. w nieprzepisowej odległości od granicy sąsiada, decyzją z 18 czerwca 1936 zarządził natychmiastowe wstrzymanie odnośnych robót i nakazał Milchikierowi powyższą budowlę rozebrać w terminie do 15 lipca 1936, z tym, że w przeciwnym razie nastąpi rozbiórka jej na koszt Milchikiera. Według stanu odnośnych akt, powyższa decyzja stała się prawomocną.

Podaniem z 13 lipca 1936 zwrócił się Milchikier do Zarządu Miejskiego w Łucku o zatwierdzenie projektu odnośnej przybudowy i wydanie zezwolenia na prowadzenie robót.

Podanie to zostało decyzją Zarządu Miejskiego w Łucku z 27 lipca 1936 załatwione odmownie z tym uzasadnieniem, że pomiędzy budynkiem istniejącym na froncie posesji a przybudowanym nie ma odstępu, wymaganego w myśl art. 193 prawa budowlanego, oraz że rozpoczęta bez zezwolenia przybudowa nie odpowiada zupełnie przedstawionemu planowi.

Odwołania Milchikiera od powyższej decyzji Wojewoda Wołyński orzeczeniem z 27 listopada 1936 nie uwzględnił i decyzję tę utrzymał w mocy, podając w uzasadnieniu swego orzeczenia, że „przez dobudowanie do istniejącego domu, usytuowanego wbrew art. 193 prawa budowlanego, wspomnianej przybudówki, stanowiącej konstrukcyjnie i pod względem bezpieczeństwa od ognia jedną całość z częścią istniejącą — pogorszy się

dotychczasowy bezprawny stan, zwiększając objętość budynku pozbawionego należytej odległości".

Na orzeczenie to wniósł Milchikier do NTA skargę, w której zarzucił, że między budynkiem frontowym a odnośną przybudówką znajduje się drugi budynek od dawna wykończony i zamieszkały, wobec czego kwestia odległości między budynkiem frontowym (1) a przybudówką (3) jest bez znaczenia prawnego, dalej, że pozwana władza pominęła, iż przybudówka postawiona została jeszcze przed wejściem w życie prawa budowlanego, oraz że budynek główny (2) zbudowany został również przed wejściem w życie tego prawa zgodnie z prawem wówczas obowiązującym, wobec czego przyjęcie przez władzę, iż jest on usytuowany wbrew przepisowi art. 193 prawa budowlanego, jest nieuzasadnione.

NTA rozważył co następuje:

Powyższe wywody skargi nie znajdują przede wszystkim oparcia w stanie faktycznym wynikającym z akt sprawy, z których wcale nie wynika, by wspomniana wyżej przybudówka, której budowę wstrzymano i rozbiórkę zarządzono decyzją z 18 czerwca 1936, miała być wystawiona jeszcze przed wejściem w życie prawa budowlanego, na które to twierdzenie zresztą skarżący w toku postępowania administracyjnego nie powołał żadnych dowodów. Ponadto o ile chodzi o budynek główny (2), do którego owa przybudówka przylega, to wywody skargi, że budynek ten został zbudowany przed wejściem w życie prawa budowlanego, są bez znaczenia prawnego dla niniejszej sprawy. Pozwana władza bowiem nie wchodziła w ogóle w kwestię, w jakim czasie budynek ten został wystawiony, i nie ustaliła czasu jego wystawienia, lecz stwierdziła jedynie, że usytuowanie tego budynku nie odpowiada obowiązującym obecnie przepisom art. 193 prawa budowlanego, tj. że między nim a budynkiem frontowym nie ma odstępu wymaganego w powyższym przepisie, co zresztą nie jest sporne. Zarazem ustaliła władza, że wspomniana przybudówka stanowi z budynkiem głównym konstrukcyjnie i pod względem bezpieczeństwa ogniowego jedną całość.

Otóż w tym stanie rzeczy należy w związku z wywodami skargi zaznaczyć, że przepis art. 193 prawa budowlanego przewiduje normy odległościowe budynków ze względu na niebezpieczeństwo ogniowe, które z natury rzeczy przy nieogniotrwałych budowlach jest tym większe, im większa jest objętość danego obiektu budowlanego. Wobec tego oczywiste jest, że przy przybudowach, stanowiących z odnośnym budynkiem jedną konstrukcyjną całość, ocena, czy odpowiadają one normom odległościowym z art. 193 prawa budowlanego, musi być dokonywana przy wzięciu pod uwagę usytuowania całości obiektu budowlanego, choćby dany budynek został wzniesiony jeszcze przed wejściem w życie prawa budowlanego z 16 lutego 1928.

Gdy zatem pozwana władza opierając się na niespornej okoliczności, że dana przybudówka stanowi z głównym budynkiem konstrukcyjnie jedną całość oraz że między tym budynkiem a budynkiem frontowym nie ma odległości przepisanej w art. 193 prawa budowlanego, odmówiła zezwolenia na budowę wspomnianej przybudówki, — to w tym stanowisku prawnym pozwanej władzy Trybunał, kierując się powyższymi rozważaniami, nie mógł się dopatrzyć zarzucanej nielegalności i skargę jako nieuzasadnioną oddalił.

Jak widać z treści wyroku, zgłoszona została prośba o pozwolenie na budowę (zatwierdzenie projektu), już wykonaną bez pozwolenia i podlegającą rozebraniu stosownie do prawomocnego orzeczenia władzy.

Właściwe władze prośbę powyższą merytorycznie rozpatrzyły.

Kwestią, czy było właściwe merytoryczne rozpoznawanie sprawy, NTA nie zajmował się, gdyż kwestia ta nie była poruszona ani w postępowaniu przed władzami administracyjnymi, ani w postępowaniu przed NTA.

Zgodnie z wyrokiem NTA z 18 lutego 1935 l. rej. 2726/33, orzekanie władzy budowlanej na podstawie przepisów art. 332 i n. prawa budowlanego, tzn. zatwierdzanie planów budowlanych oraz udzielanie zezwoleń na budowę, które w myśl prawa budowlanego winny poprzedzać rozpoczęcie budowy, może mieć miejsce w zasadzie jedynie przed wybudowaniem budynku. W wypadku stwierdzenia przez władzę, że budynek został już wzniesiony bez zezwolenia, orzekanie na podstawie art. 332 prawa budowlanego jest nieaktualne i władzy przysługują wówczas jedynie uprawnienia, przewidziane w art. 380 tegoż prawa.

Powyższy pogląd znalazł wyraz w treści § 14 rozp. Ministra Spraw Wewn. z 14 września 1935 o nadzorze policyjno-budowlanym nad wykonywanymi robotami budowlanymi poz. 438 Dz. Ust., który upoważnia władzę do żądania przedstawienia projektu robót wykonanych bez pozwolenia dla ustalenia, czy nie zachodzi potrzeba wydania jakichkolwiek zarządzeń na podstawie art. 380 prawa budowlanego, zastrzega jednak, że przedstawienie projektu w tym wypadku nie upoważnia interesowanego do żądania jego zatwierdzenia.

W tym stanie rzeczy prośbę o zatwierdzenie projektu dobudówki już wykonanej bez pozwolenia, należało, zdaniem moim, oddalić bez merytorycznego rozpatrzenia.

Gustaw Szymkiewicz

156 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Uchylenie przez NTA orzeczenia, zezwalającego na budowę. — Stawianie budynków przy granicy działki w Krakowie.

1. Jeżeli z motywów wyroku NTA, uchylającego ostateczne orzeczenie władzy budowlanej, zezwalające na budowę, wynika, że zakwestio-

nowana budowa nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami, władza ta jest zobowiązana nakazać w nowym orzeczeniu dostosowanie budowy do tych przepisów, a jeśli w międzyczasie odnośny budynek został już wzniesiony, winna jest nakazać dokonanie w budynku tym, po ewentualnym opróżnieniu go, odpowiednich zmian czy przeróbek.

2. Przepis § 27 krajowej ustawy budowniczej dla m. Krakowa zawiera nakaz stawiania budynku bezpośrednio przy budynku sąsiedzkim, wzgl. przy granicy parceli, bądź też w oddaleniu przynajmniej 5 m, — wzniesienie zatem budynku przy granicy parceli, przypierającego częścią ściany granicznej bezpośrednio do granicznej ściany domu sąsiada jest dopuszczalne niezależnie do usytuowania innych budynków na sąsiedniej działce i jest zgodne z postanowieniami tego przepisu.

Wyrok NTA z 28 stycznia 1938 l. rej. 4606/36 w sprawie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przeciw Wojewodzie krakowskiemu w przedmiocie zezwolenia na budowę domu.

Zarząd Miejski m. Krakowa decyzją z 14 maja 1936 zezwolił Marianowi Rozmarynowi i Antoniemu Jasińskiemu na budowę przy ul. Krowoderskiej na działce, oznaczonej l. 72 a tworzącej whl 82, według przedłożonych planów, przy zastrzeżeniu określonych bliżej zmian, trzypiętrowego od frontu domu mieszkalnego z czwartym piętrem w trakcie tylnym. W związku ze zgłoszonym przez przedstawiciela Z. U. S., jako właściciela sąsiedniego domu, położonego przy ul. Krowoderskiej 74, sprzeciwem, motywowanym okolicznością, że projektowana głębokość nowego budynku, wynosząca 16,79 m, zasłoniłaby okna, wychodzące na podwórze sąsiedniego domu, odległe w tym miejscu około 5 m, Zarząd Miejski odesłał wspomniany Zakład na drogę prawa prywatnego.

We wniesionym od przedstawionej decyzji odwołaniu Z. U. S. wyjaśnił, że jest właścicielem sąsiedniej narożnej realności u zbiegu Alei Słowackiego i ul. Krowoderskiej, że stojący na realności tej dom dwupiętrowy ma od strony ul. Krowoderskiej głębokości 12,75 m, według zaś zatwierdzonych planów sąsiedni dom ma posiadać głębokości 16,75 m, a zatem ma być głębszy o 4 m od domu odwoławcy, a jedynie na linii styku ma być głębszy tylko o 2,30 m w ten sposób, że narożnik nowej budowy od podwórza, przylegający do podwórza domu odwoławcy, ma być ścięty w formie prostokąta o bokach 1,70 m na 4 m. Na podstawie powyższych okoliczności odwołujący się Zakład wywodził, że projektowana budowa, w tej części, w której przewiduje od strony podwórza ścianę wychodzącą poza głębokość domu odwoławcy, narusza przepis objęty § 27 ustawy budowniczej dla m. Krakowa, według którego nowowzniesione budowle muszą być oddalone najmniej o 5 m od budynków sąsiednich, podczas gdy wystająca

część budynku nowego będzie zaledwie o 3,30 m do 4,52 m odległa od głównego skrzydła domu Zakładu przy ul. Słowackiego.

Opisanego odwołania Wojewoda krakowski orzeczeniem z 3 sierpnia 1936 nie uwzględnił i utrzymał w mocy zakwestionowaną decyzję I instancji z powodów w niej przytoczonych....

Skarga zawiera zarzuty naruszenia przez pozwaną władzę przepisu objętego § 27 ustawy budowniczej dla m. Krakowa oraz przepisu art. 183 prawa budowlanego. Pierwszy zarzut strona skarżąca popiera wywodem, że wystająca poza mur domu nr 74 ściana budynku nowego oddalona jest od granicy głównego skrzydła domu sąsiedniego mniej niż 5 m. W uzasadnieniu zarzutu drugiego skarżący Zakład — nadmieniając, że nowa budowla ma wysokości około 18 m — wywodzi, iż wysunięta część nowowybudowanego domu od granicy domu Zakładu przekracza półtorakrotną odległość od przeciwległej granicy działki.

Władza pozwana w odpowiedzi na skargę wywodzi, że wobec faktu wzniesienia budynku na granicy działki kwestia 5-metrowej odległości, przewidzianej w § 27 ustawy budowniczej, jest w danym wypadku bezprzedmiotowa....

Marian Rozmaryn i Antoni Jasiński, jako strona przypozwana, w odpowiedzi na skargę..., powołując się na fakt wykończenia domu i zamieszkania go przez lokatorów, wywodzą, że nawet uznanie, iż budowa sprzeciwia się obowiązującym przepisom, przedstawiałoby się obecnie jako już nieaktualne....

...Zarzut nieaktualności ewentualnego uchylenia zaskarżonego orzeczenia jest bezpodstawny, w razie bowiem uchylenia przez Trybunał orzeczenia ostatecznego władzy budowlanej, władza ta, jeśli z motywów wyroku wynika, że zakwestionowana budowa nie jest zgodna z obowiązującymi przepisami, zobowiązana jest nakazać w nowym orzeczeniu dostosowanie budowy do tych przepisów, a jeśli w międzyczasie odnośny budynek został już wzniesiony, władza orzekająca winna jest nakazać dokonanie w budynku tym, po ewentualnym opróżnieniu go, odpowiednich zmian czy przeróbek.

Wobec powyższego Trybunał przystąpił do oceny zarzutów skargi, a w szczególności do zarzutu naruszenia § 27 kraj. ustawy budowniczej dla m. Krakowa. Przepis ten, jako nie wymieniony w art. 419 p. 3 prawa budowlanego, obowiązywał nadal w czasie wydania zaskarżonego orzeczenia, w myśl art. 420 wspomnianego prawa, w charakterze przepisu miejscowego (art. 409 p. 1). Z treści ust. 1 omawianego przepisu, łącznie z nagłówkiem danego paragrafu, wynika, że zawiera on normę dotyczącą usytuowania nowego budynku w stosunku do granic parceli wzgl. budynków, stojących na działkach sąsiednich, a norma ta zawiera nakaz stawiania budynku bezpośrednio przy budynku sąsiedzkim, wzgl. na granicy parceli,

bądź też w oddaleniu przynajmniej 5 m. Jeśli zatem przypozwani wznieśli swój budynek na granicy swej parceli i budynek ten przypiera bezpośrednio do granicznej ściany domu strony skarżącej, to należy uznać, że przypozwani zastosowali się w zupełności do postanowień rozważanego przepisu. Z postanowień tych bowiem nie wynika wcale, by osoba, budująca dom na granicy swej działki, zobowiązana była do zachowania 5-metrowej odległości od ściany poprzecznej sąsiedniego budynku narożnego.

Zarzut naruszenia art. 183 prawa budowlanego nie nadaje się w obecnym sporze do rozpoznania, wychodzi bowiem poza ramy zaskarżonego orzeczenia, z którego treści widoczne, że władza pozwana nie zajmowała się wcale kwestią zastosowalności wymienionego przepisu, ani też kwestią naruszenia przez projektowaną budowę postanowień tego przepisu, wzgl. obowiązujących w danym kierunku przepisów miejscowych (art. 185), a wobec okoliczności, że skarżący Zakład ani w odwołaniu ani w ogóle w toku postępowania administracyjnego nie kwestionował wcale prawnej dopuszczalności wzniesienia odnośnej ściany z uwagi na jej wysokość, pozwana władza nie była obowiązana do rozstrzygania tej kwestii i wypowiadania się co do niej w zaskarżonym orzeczeniu....

157 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Połączenie z ulicą budynków przeznaczonych na pobyt ludzi, znajdujących się w podwórzu.

1. **Postanowienia, objęte art. 179 ust. 1. p. a) prawa budowlanego, mają zastosowanie także w wypadku, w którym poza budynkiem frontowym, położonym przy ulicy, znajduje się przeznaczony na pobyt dla ludzi budynek oficynowy, położony całkowicie czy częściowo w odległości powyżej 30 m od ulicy.** (Teza).

2. **Zasadę powyższą przy pasażu stosować należy w ten sposób, że decydować winna odległość środka pasażu od obu ulic.** (Teza).

Wyrok NTA z 24 września 1937 l. rej 4706/34 w sprawie dra Bronisława Wysoczańskiego i Teofila Awina we Lwowie przeciw Wojewodzie lwowskiemu w przedmiocie usunięcia straganu z bramy pasażu.

Na skutek urzędowego stwierdzenia przez Zarząd Miejski we Lwowie, że w realności przy ul. Kopernika 1 w tzw. „Pasażu Mikolascha“ ustawiono stragan przy bramie w sieni przejściowej tego pasażu od strony ul.

Kopernika, że stragan ten tamuje ruch komunikacyjny przechodniów, albowiem kupujący zatrzymują się przed tym straganem i utrudniają przejście przez bramę przechodnią, gdzie w ciągu całego dnia jest olbrzymi ruch, powyższy Zarząd Miejski decyzją z 12 marca 1934 wezwał zarządcę wspomnianej realności dra Bronisława Wysoczańskiego i właściciela straganu Teofila Awina na zasadzie art. 380 prawa budowlanego do usunięcia tego straganu....

Wojewoda lwowski orzeczeniem z 23 maja 1934.... odwołania nie uwzględnił i utrzymał w mocy zakwestionowane zarządzenie...

NTA rozważył co następuje:

Władza pozwana nakaz usunięcia przedmiotowego straganu oparła m. i. na przepisie art. 179 prawa budowlanego (poz. 202/28 Dz. Ust.) z tym uzasadnieniem, iż przez ustawienie tego straganu przy bramie w sieni tzw. „Pasażu Mikolascha" od strony ulicy Kopernika zwężona została brama tego pasażu do 1,90 m, co sprzeciwia się przepisom art. 380 i 179, gdyż pomieniony pasaż, łączący kompleks budynków, w myśl powołanego przepisu prawnego powinien posiadać bramy o szerokości co najmniej 2,30 m. Odnośnie do powyższego stanowiska władzy pozwanej skarżący podnieśli zarzut naruszenia przez władzę pozwaną art. 179, opierając zarzut na tym, że realność, w której znajduje się przedmiotowy stragan, położona jest bezpośrednio przy ul. Kopernika, a więc w odległości od tej ulicy mniejszej niż 30 m, że zatem w niniejszym wypadku ma zastosowanie art. 179 p. b), według którego wystarczająca jest szerokość sieni, wynosząca 1,50 m.

W związku z powyższym stanowiskiem stron, Trybunał zajął się przede wszystkim kwestią, jak należy traktować pasaż ze stanowiska przepisów prawa budowlanego.

Przez pasaż rozumie się przejście z jednej ulicy na drugą przez zabudowaną parcelę, urządzone dla ruchu publicznego przez właściciela tej parceli.

Ponieważ prawo budowlane nie zawiera co do pasażów żadnych szczególnych przepisów, ani nawet nie zawiera określenia jego pojęcia, należy pasaż traktować jako urządzone do przechodu podwórze danej realności, a zatem mają co do pasażu zastosowanie wszystkie przepisy dotyczące podwórzy, m. i. także przepisy art. 179 tegoż prawa.

Wobec podniesionego zarzutu, że jeśli nawet wspomniany ostatnio przepis ma w danej sprawie zastosowanie, to stosować należy postanowienie objęte p. b), dotyczące wypadków, w których budynek znajduje się w odległości mniejszej niż 30 m od ulicy, gdyż budynek wchodzący w danej sprawie w rachubę położony jest przy samej ulicy, — Trybunał zajął się z kolei kwestią zastosowalności postanowień p. a) omawianego przepisu.

Z postanowień tych wynika, że dotyczą one oczywiście wypadków,

w których budynek znajduje się w odległości ponad 30 m od ulicy, od której oddzielony jest zamkniętym podwórzem lub ogrodem. Jako jednak postanowienia podyktowane tendencją zapewnienia bezpieczeństwa pożarowego, dotyczą one także takich wypadków, w których poza budynkiem frontowym znajduje się budynek oficynowy przeznaczony na pobyt dla ludzi, a położony całkowicie czy częściowo w odległości powyżej 30 m od ulicy.

Zasadę powyższą w odniesieniu do pasażu stosować wypada w ten sposób, że o momencie, czy ma zastosowanie p. a) czy b) art. 179, decyduje odległość środka pasażu od obu ulic.

W niniejszym wypadku przedmiotowy pasaż, jak wynika z akt niniejszego sporu, jest zabudowany i zamknięty, wzgl. w pasażu tym urządzony jest szereg lokali handlowych, dostępnych dla publiczności, nadto, jak to wynika z odpowiedzi władzy pozwanej, długość wewnętrzna tego pasażu według pomiarów technicznych, dokonanych przez władzę pozwaną, wynosi 122 m.

Skoro więc w niniejszym wypadku odległość lokali, położonych w środku przedmiotowego pasażu, od obu ulic wynosi ponad 30 m, to w myśl wspomnianego art. 179 p. a) szerokość tak bramy pasażu, jak i sieni przy tej bramie powinna wynosić przynajmniej 2,30 m. W tym miejscu Trybunał nadmienia, że wobec braku zarzutu w tym względzie nie wdawał się w rozpatrywanie kwestii, czy wstawienie w sieni przenośnego straganu przedstawiać się może ze stanowiska przepisów prawa budowlanego jako zwężenie szerokości tej sieni.

Co się zaś tyczy zarzutu skarżących, że od strony ul. Kopernika do przedmiotowego pasażu prowadzą dwa wejścia, tj. główne i dodatkowe, że sporny stragan ustawiono przy wejściu dodatkowym, że w ogólności dodatkowe wejście zostało otwarte jedynie dla wygody mieszkańców pasażu, że nie stałoby nic na przeszkodzie, aby dodatkowe przejście zamknąć, wzgl. nawet w całej szerokości zabudować lub zastawić, że zatem kwestia szerokości sieni tego przejścia, jako zupełnie zbędnego, jest obojętna, wreszcie, że władza pozwana pominęła zbadanie tej okoliczności, to i ten zarzut Trybunał uznał za nieuzasadniony, a to wobec zawartego w zaskarżonym orzeczeniu ustalenia pozwanej władzy, że w pasażu tym jest bardzo wielki ruch publiczny oraz że nawet dwa istniejące wejścia z trudnością wystarczają na utrzymanie tego ruchu.

Przeciw zaś tym ustaleniom, z których wynika, że w czasie wydawania zaskarżonego orzeczenia oba przejścia były ze względu na bezpieczeństwo publiczne koniecznie potrzebne, skarżący nie podnieśli żadnego specjalnego zarzutu.

Wobec powyższego, skoro zakwestionowane zarządzenie mogło być oparte tylko na art. 380 i 179 prawa budowlanego, inne zarzuty skargi,

dotyczące mylnego zastosowania w niniejszym wypadku przez władzę pozwaną art. 262 prawa budowlanego oraz mylnego powołania się przez tę władzę na art. 4 ustawy o przepisach porządkowych na drogach publicznych z 7 października 1921 poz. 656 Dz. Ust., przedstawiają się jako bezprzedmiotowe.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Trybunał oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

158 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Urządzanie ustępów w miejscowościach wiejskich. — Miejscowe dochodzenia. — Uzasadnienie orzeczenia zezwalającego na budowę. — Doręczenie orzeczenia władzy odwoławczej.

1. Nierozważenie przez władzę, udzielającą pozwolenia na budowę domu mieszkalnego na wsi, kwestii, czy możliwe jest urządzenie ustępu zgodnie z art. 315 prawa budowlanego na działce, przeznaczonej dla budynku, nie stanowi naruszenia art. 313 tegoż prawa, kwestia ta bowiem może być przedmiotem odrębnego rozpatrywania przez władze budowlane.

2. Udział przy dochodzeniu miejscowym w sprawie pozwolenia na budowę w charakterze delegata wydziału powiatowego osoby, nie będącej fachowcem z zakresu budownictwa, gdy wpływ takiej osoby na załatwienie sprawy nie był decydujący pod względem technicznym, nie stanowi naruszenia form postępowania administracyjnego.

3. Orzeczenie, zezwalające na budowę, nie będąc orzeczeniem odmownym, nie wymaga szczegółowego uzasadnienia.

4. Zawiadomienie o treści orzeczenia, wydanego w sprawie pozwolenia na budowę przez instancję odwoławczą, nie w drodze doręczenia orzeczenia w oryginale za podpisem instancji odwoławczej, lecz pismem instancji niższej, odpowiada wymogowi art. 75 ust. 1 rozp. o post. admin. (poz. 341/28 Dz. Ust.).

Wyrok NTA z 11 stycznia 1939 l. rej. 4395/36 w sprawie Keili Schwanenfeld przeciw Wojewodzie lwowskiemu w przedmiocie zezwolenia na budowę domu.

Zarząd Gminy w Jelnej orzeczeniem z 30 marca 1936 udzielił Jakubowi Stępniowi pozwolenia na budowę domu mieszkalnego w miejscowości Hucisko, powiat Łańcut, przepisując na podstawie art. 343 prawa

budowlanego (poz. 202/28 Dz. Ust.) szereg warunków, które winny być zachowane.

Od tego orzeczenia wniosła Keila Schwanenfeld do Wydziału Powiatowego w Łańcucie odwołanie, zarzucając sprzeczność z przepisami prawa budowlanego. Odwołania tego Wydział Powiatowy decyzją z 25 maja 1936 nie uwzględnił i zatwierdził orzeczenie Zarządu Gminnego z motywów tam zawartych, dalsze zaś odwołanie oddalił Urząd Wojewódzki lwowski orzeczeniem z 25 czerwca 1936, zakomunikowanym Keili Schwanenfeld pismem Wydziału Powiatowego z 7 lipca 1936, i utrzymał w mocy decyzją Wydziału z powodów w tej decyzji przytoczonych, jako uzasadnionych stanem faktycznym oraz warunkami i potrzebami miejscowymi.

Na orzeczenie to wniosła Keila Schwanenfeld skargę do NTA, który rozważył co następuje:

Skarżąca zarzuca wadliwość postępowania z powodu, że dowiedziała się o wydaniu zaskarżonego orzeczenia z pisma Wydziału Powiatowego z 7 lipca 1936, zamiast żeby jej zostało doręczone orzeczenie to w oryginale z podpisem Urzędu Wojewódzkiego; ta forma może skarżącą wprowadzić w błąd co do tego, którą decyzję należy zaskarżyć. Trybunał zaznacza, że zastosowany w niniejszym przypadku sposób zawiadomienia skarżącej o treści orzeczenia zaskarżonego, wbrew odmiennemu twierdzeniu skarżącej, odpowiada wymogowi art. 75 ust. 1 procedury administracyjnej (poz. 341/28 Dz. Ust.), a skarżąca nie poniosła faktycznie żadnej z tego powodu szkody, skoro wniosła w terminie skargę kasacyjną, szczegółowo wywiedzioną....

Również nie uwzględnił Trybunał zarzutu naruszenia art. 76 ust. 2 powołanej procedury, gdyż przepis ten uległ zmianie postanowieniem art. 2 rozp. Prez. z 28 grudnia 1934 poz. 976 Dz. Ust., według którego pouczenie o prawie strony zaskarżenia ostatecznej decyzji władzy do NTA nie jest wymagane.

Pominąć należało dalej zarzut... naruszenia art. 75 ust. 2 procedury administracyjnej, pomijając już, że skoro orzeczenie z 30 marca 1936 nie było odmowne, nie potrzebowało zawierać szczegółowego uzasadnienia.

Następnie skarżąca zarzuca przekroczenie przepisów prawa budowlanego, a w szczególności wywodzi, że naruszone zostały art. 265 ust. 1 p. a), art. 277, 313 i 346 tego prawa, ponieważ odległość projektowanego wówczas domu od drogi publicznej wynosiła mniej niż 3,5 m, a rozszerzenia drogi dokonano przez zwężenie rowu bocznego przy drodze, dalej ponieważ nie zasięgnięto opinii Zarządu Drogowego oraz pominięto zarzuty odwołania skarżącej, podniesione zdaniem jej w interesie bezpieczeństwa publicznego i osobistego. Zarzuty te nie są trafne. Jak wynika bowiem z akt sprawy, władza pozwana oparła się na opinii Wydziału Budowlanego z 24 czerwca 1936, który po zbadaniu szczegółowym całokształtu sprawy

i po zasięgnięciu informacyj w tamtejszym Oddziale Drogowym oświadczył, iż na placu węzłowym dróg gminnych w Hucisku budowa omawianego budynku, usytuowanego w sposób określony w udzielonym zezwoleniu, nie zagraża w niczym bezpieczeństwu osobistemu ani też publicznemu ze względu na obowiązujące przepisy budowlane, ogniowe i komunikacyjne. Nadto zaznaczono w tej opinii, że usytuowanie budynku frontowego do drogi gminnej powiększa oddalenie jego od budynku rekurentki, a z uwagi na mały ruch na wzmiankowanej drodze budynek Stępnia nie będzie stwarzać żadnych przeszkód komunikacyjnych. Wreszcie opinia ta zawiera zastrzeżenie, żeby Powiatowy Zarząd Drogowy dla należytego odwodnienia i odprowadzenia wód opadowych ustalił potrzebne w tym celu warunki. Temu ostatniemu zastrzeżeniu stało się według stanu akt zadość. Z akt sprawy widoczne jest dalej, że budynek Stępnia oddalony jest od ściany domu skarżącej 8 m. Co się zaś tyczy kwestii umieszczenia ustępu, to według aktu pozwolenia na budowę domu Stępnia tenże miał korzystać z ustępu sąsiada Marcina Kołodzieja. Czy zaś możliwe jest urządzenie ustępu w myśl art. 315 prawa budowlanego na samej działce przeznaczonej dla budynku Stępnia, to kwestia ta jest otwarta, a jak słusznie podniosła władza w swej odpowiedzi na skargę, może być przedmiotem odrębnego rozpatrywania przez władze budowlane.

Zarzut skargi, że decyzja Wydziału Powiatowego z 25 maja 1936 wydana była bez zasad wiedzy technicznej, ponieważ przy dochodzeniu miejscowym w dniu 5 maja 1936 był obecny jako delegat Wydziału ksiądz Jan U., nie będący fachowcem z zakresu budownictwa, jest chybiony, ile że z akt sprawy nie wynika, aby wpływ ks. U. na załatwienie z 25 maja 1936 był decydujący pod względem technicznym, a jak zaznaczył Wydział Powiatowy w piśmie do Urzędu Wojewódzkiego z 25 maja 1936, kierował się on przy wydaniu swego rozstrzygnięcia przepisami okólnika Ministerstwa Spraw Wewn. nr 16 z 6 marca 1936 o załatwianiu spraw policyjno-budowlanych. Zresztą zauważyć należy, że stanowisko Wydziału Powiatowego znalazło potwierdzenie w wyniku postępowania uzupełniającego władzy pozwanej, o którym wyżej była mowa.

Na zarzut skargi, że decyzja Wydziału Powiatowego w niniejszej sprawie jako jeszcze nieprawomocna nie powinna była ulec wykonaniu, Trybunał zwraca uwagę, że jest powołany wyłącznie do badania legalności ostatecznych orzeczeń i zarządzeń władz administracyjnych, a na wynik tego badania pozostaje bez żadnego wpływu okoliczność, w jakim stadium znajdowało się wykonanie tych decyzji w poszczególnych fazach postępowania administracyjnego.

O ile wreszcie skarżąca występuje przeciw stwierdzeniu władzy, że zaskarżone orzeczenie uzasadnione jest warunkami i potrzebami miejscowymi, należy zauważyć, że temu stwierdzeniu, opartemu na stanie akt,

skarżąca przeciwstawia swój własny odmienny pogląd w tym względzie, nie poparty żadnym konkretnym dowodem. Jako bowiem dowód na trafność poglądu skarżącej nie może już z tego powodu służyć przesłane do Wydziału Powiatowego w Łańcucie pismo z podpisami kilku mieszkańców Huciska, domagające się z przyczyn tam podanych odmowy pozwolenia Stępniowi na budowę domu, że, jak wykazały dodatkowe zeznania tych osób, byli oni w karczmie Schwanenfeldów, gdzie zbierano podpisy, wprowadzeni w błąd co do treści tego pisma.

Kierując się powyższymi rozważaniami Trybunał oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

159 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Nakaz naprawy granicznej ściany szczytowej od strony nieruchomości sąsiedniej[1].

1. Władza budowlana, wydając na podstawie art. 377 i 380 prawa budowlanego (poz. 202/28 i 663/30 Dz. Ust.) zarządzenie, mające na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, powinna to zarządzenie kierować bezpośrednio do wiadomych jej jednego lub więcej właścicieli danej nieruchomości, wzgl. do osoby, która ich reprezentuje, i nie ma obowiązku dociekania stosunku prawnego innych osób do danej nieruchomości[2].

2. Skierowanie przez władzę do właściciela budynku nakazu wyremontowania ściany szczytowej, wychodzącej na sąsiednią posesję i będącej wspólną własnością właścicieli przylegających do niej posesji, nie narusza powołanych wyżej przepisów prawa budowlanego.

Wyrok NTA z 18 marca 1938 l. rej. 103/35 w sprawie Maurycego Kestenberga przeciw Komisarzowi Rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie otynkowania ściany.

Na podstawie protokołu Inspektora budowlanego z 12 maja 1934 stwierdzającego, że na wychodzącej na posesję nr 36 przy ul. Kruczej szczytowej ścianie oficyny nieruchomości nr 15 przy ul. Żurawiej tynk odpada dużymi płatami i grozi odpadaniem w dalszym ciągu, co zagraża

[1] Por. OPA 160 A/39.

[2] Por. OPA 624/34.

bezpieczeństwu i zdrowiu publicznemu, gdyż odpadający tynk może spowodować uszkodzenia ciała ludzkiego, Zarząd Miejski m. st. Warszawy (Urząd Inspekcyjno-Budowlany) decyzją z 25 maja 1934 na zasadzie art. 377 i 380 rozp. Prez. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 16 lutego 1928 poz. 202 Dz. Ust. w brzmieniu znowelizowanym rozp. z 3 grudnia 1930 poz. 663 Dz. Ust. nakazał właścicielowi nieruchomości nr 15 przy ul. Żurawiej, Maurycemu Kestenbergowi wyremontowanie tynków na wymienionej ścianie szczytowej po uprzednim odbiciu tynków zagrożonych, wyznaczając termin do wykonania tych robót do dnia 25 czerwca 1934.

Od tej decyzji Kestenberg odwołał się do Komisarza Rządu na m. st. Warszawę, podnosząc w odwołaniu, że szczyt ściany od strony posesji nr 36 przy ulicy Kruczej jest własnością właściciela tej posesji.

Zarządzone na skutek tego odwołania przez Zarząd Miejski w dniu 23 czerwca 1934 ponowne oględziny wspomnianej wyżej nieruchomości potwierdziły wady, skonstatowane w protokole oględzin z 12 maja 1934, i ustaliły, że szczytowa część ściany, oddzielającej nieruchomość nr 15 przy ul. Żurawiej od sąsiednich posesji nr 36 i nr 38 przy ul. Kruczej składa się: 1) z odcinka wystającego ponad dach budynku na posesji nr 36a przy ul. Kruczej, 2) ściany szczytowej od podwórza tejże posesji, 3) ściany szczytowej od podwórza posesji nr 36 przy ul. Kruczej i 4) szczytu, wystającego ponad budynek na tej posesji. Pozostałe części wymienionej ściany, jak to wynika za sprawozdania Inspektora budowlanego z 28 czerwca 1934, są zabudowane przylegającymi do tej ściany budynkami sąsiednich posesji nr 36 i nr 36a przy ul. Kruczej.

Orzeczeniem z 20 października 1934 Komisarz Rządu na m. st. Warszawę odwołania Kestenberga nie uwzględnił i utrzymał w mocy decyzję Zarządu Miejskiego. W uzasadnieniu orzeczenia zaznaczono, że ponieważ odwołujący się nie kwestionuje konieczności nakazanych robót, uznając tym samym, że roboty te są niezbędne, to odmowa uchylenia zaskarżonej decyzji nie wymaga uzasadnienia; zarzuty zaś odwołania, dotyczące prawa własności ściany szczytowej domu, jako poruszające stosunki regulowane przez prawo cywilne, nie podlegają rozpoznaniu władzy administracyjnej (art. 2 k. p. c.), która przy wydawaniu decyzji miała na uwadze względy publicznoprawne (zagrożenie bezpieczeństwa publicznego), co nie przesądza skuteczności ewentualnego powództwa cywilnego, opartego na prywatnoprawnej stronie niniejszej sprawy.

Orzeczenie to zaskarżył Kestenberg do NTA, który rozważył w granicach skargi co następuje:

Skarżący kwestionuje zasadność skierowania do niego nakazu wyremontowania wyżej wymienionej ściany szczytowej nieruchomości nr 15 przy ul. Żurawiej na odcinku widocznym od strony posesji nr 36 przy ul. Kruczej, twierdząc, że obciążenie go tym obowiązkiem jest niezgodne

z przepisami art. 377 i 380 prawa budowlanego i sprzeczne z załączonymi do akt dokumentami hipotecznymi, według których zdaniem jego szczyt tego odcinka ściany należy do właściciela posesji nr 36 przy ul. Kruczej.

Zarzut ten jest nieuzasadniony. Jak to już orzekł NTA w wyroku z 3 listopada 1933 l. rej. 1674/31 (Zb. wyr. nr 691 A)[1] władza budowlana, wydając na podstawie art. 377 i 380 powołanego wyżej prawa zarządzenie, mające jak w danym wypadku na celu ochronę zdrowia i bezpieczeństwa publicznego, powinna to zarządzenie kierować bezpośrednio do wiadomych jej jednego lub więcej właścicieli danej nieruchomości, wzgl. do osoby, która ich reprezentuje. Przy tym władza budowlana nie ma obowiązku dociekania stosunku prawnego innych osób do danej nieruchomości, gdyż w takim razie musiałaby wdawać się w rozstrzyganie sporów prywatnoprawnych, do których są powołane wyłącznie sądy i odwlekać przez to zarządzenie, często niecierpiące zwłoki ze stanowiska bezpieczeństwa publicznego, do czasu ustalenia stosunku prawnego odnośnych osób pomiędzy sobą, co byłoby niezgodne z duchem przepisów policyjno-budowlanych. Jeżeli więc w danym wypadku władze powołane do wykonywania nadzoru policyjno-budowlanego ustaliły, że sporny odcinek stanowi część ściany zewnętrznej budynku nr 15 przy ul. Żurawiej i że budynek ten należy do skarżącego, co zresztą nie jest sporne między stronami, to w skierowaniu do skarżącego, jako właściciela wymienionego budynku, wspomnianego wyżej nakazu wyremontowania tej ściany, NTA nie dopatrzył się zarzucanej w skardze obrazy prawa. Zresztą gdyby nawet przyjąć, że wymieniona wyżej ściana szczytowa jest wspólną własnością właścicieli przylegających do niej posesji, to i w tym wypadku w myśl zasad wyżej wyłuszczonych należy uznać, że władza kierując zaskarżony nakaz do skarżącego jako jednego ze współwłaścicieli tej ściany, również nie naruszyła powołanych wyżej przepisów prawa budowlanego.

Kierując się powyższymi rozważaniami, NTA oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

160 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Nakaz naprawy granicznej ściany szczytowej, będącej we wspólnym użytkowaniu właścicieli sąsiednich posesji[2].

---

[1] OPA 624/33.

[2] Por. OPA 159 A/39.

Skierowanie przez władzę do właściciela budynku, w skład którego de facto wchodzi ściana szczytowa, będąca we wspólnym użytkowaniu właścicieli sąsiednich posesji, nakazu otynkowania tej ściany, mającego na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego, nie narusza przepisów art. 377 i 380 prawa budowlanego (poz. 202/28 i 663/30 Dz. Ust.).

Wyrok NTA z 5 stycznia 1939 l. rej. 6466/37 w sprawie spadkobierców Henryka Szwalbego przeciw Wojewodzie w Łodzi w przedmiocie otynkowania ściany szczytowej.

Zarząd Miejski w Łodzi, stwierdzając, że elewacja frontowa trzypiętrowego budynku przy ulicy Piotrkowskiej nr 87, własność spadkobierców Henryka Szwalbego, posiada tynki luźne, zwietrzałe, grożące odpadnięciem, a szczyt od posesji przy ul. Piotrkowskiej 89 jest nieotynkowany, co zagraża bezpieczeństwu publicznemu i szpeci wygląd ulicy, orzeczeniem z 20 kwietnia 1937, na zasadzie art. 377, 241, 262 i 380 prawa budowlanego z 16 lutego 1928 poz. 202 Dz. Ust. w brzmieniu rozp. Prez. z 3 grudnia 1930 poz. 663 Dz. Ust., wezwał spadkobierców Henryka Szwalbego do wykonania w terminie do dnia 1 czerwca 1937 naprawy zewnętrznych tynków elewacji frontowej budynku przy ul. Piotrkowskiej 87 oraz do zewnętrznego otynkowania szczytu od posesji przy ul. Piotrkowskiej 89.

We wniesionym od tego orzeczenia przez spadkobierców Henryka Szwalbego odwołaniu podniesiono m. i., że ściana szczytowa od posesji przy ul. Piotrkowskiej 89 należy w połowie grubości do właścicieli tej posesji, tj. do spadkobierców Gołkowskiego, ponieważ, jak wynika z załączonego do odwołania wypisu z księgi hipotecznej, ściana ta wybudowana została w połowie na gruncie posesji przy ul. Piotrkowskiej 89 (nr hip. 765) i w połowie na posesji przy ul. Piotrkowskiej 87 (nr hip. 766), że wobec tego do otynkowania tej ściany szczytowej od strony posesji przy ul. Piotrkowskiej 89 zobowiązani są spadkobiercy Gołkowskiego.

Wojewoda łódzki orzeczeniem z 21 października 1937, rozpoznając powyższe odwołanie, utrzymał w mocy orzeczenie Zarządu Miejskiego w Łodzi z 20 kwietnia 1937, jako uzasadnione wymienionymi w orzeczeniu władzy I instancji przepisami prawnymi i przytoczonym stanem faktycznym. W uzasadnieniu swego orzeczenia Wojewoda zaznaczył m. i., że nieotynkowany szczyt domu przy ul. Piotrkowskiej 87 od strony posesji przy ul. Piotrkowskiej 89 szpeci ulicę, przy czym mur szczytowy niszczeje pod działaniem zmian atmosferycznych, co ujemnie wpływa na konserwację budynku i warunki mieszkaniowe, nadto, że, jak wynika z wpisu do hipoteki, ściana szczytowa jest współwłasnością właścicieli posesji nr 87 i 89, skierowanie więc zarządzenia do jednego z nich jest zgodne z przepisami prawa budowlanego . . .

NTA rozważył co następuje:

Z powołanego przez skarżących wypisu z wykazu hipotecznego nieruchomości nr hip. 766 i z wyżej wspomnianego aktu notarialnego wynika, że ówczesny właściciel posesji przy ul. Piotrkowskiej nr 89 (nr hip 765) Karol Fryderyk Kloss zbudował na tej posesji trzypiętrowy frontowy dom i oficynę w ten sposób, iż ściana boczna domu frontowego i ściana tylna oficyny postawione zostały w połowie na gruncie, należącym do tegoż Klossa, a w połowie na gruncie, wchodzącym w skład nieruchomości przy ul. Piotrkowskiej 87 (nr hip. 766), należącej wówczas do Alojzego Ballego, a obecnie do skarżących. Nadto z wyżej wspomnianych dokumentów wynika, że wymienieni zawarli między sobą umowę tej treści, że pomienione ściany pozostają na wieczne czasy na całej ich długości i wysokości w ich wspólnym użytkowaniu, że Alojzemu Ballemu przysługuje prawo przybudować do tychże ścian wszelkiego rodzaju budynki, oraz że obaj wyżej wymienieni mają prawo, na wypadek potrzeby, nadbudować te ściany z tym, że i to nadbudowanie będzie również znajdować się w ich wspólnym użytkowaniu.

Chociaż przytoczona treść wyżej wspomnianych dokumentów nie wskazuje na to, by przedmiotowa ściana szczytowa była współwłasnością właścicieli posesji nr 87 i 89, albowiem według tychże dokumentów ściana ta jest jedynie w ich wspólnym użytkowaniu, to jednak zarzutu skarżących, że obciążenie jedynie ich obowiązkiem otynkowania ściany quaestionis jest niezgodne z przepisem art. 377 prawa budowlanego, Trybunał nie uznał za trafny. Jak to już bowiem Trybunał orzekł w wyroku z 3 listopada 1933 l. rej. 1674/31 (Zb. wyr. nr 691 A[1]), władza budowlana, wydając na podstawie art. 377 i 380 powołanego wyżej prawa zarządzenie, mające jak w danym wypadku na celu ochronę bezpieczeństwa publicznego, powinna to zarządzenie kierować bezpośrednio do wiadomych jej (jednego lub więcej) właścicieli danej nieruchomości, wzgl. do osoby, która ich reprezentuje. Przy tym władza budowlana nie ma obowiązku dociekania stosunku prawnego innych osób do danej nieruchomości, gdyż w takim razie musiałaby wdawać się w rozstrzyganie sporów prywatnoprawnych, do których są powołane wyłącznie sądy i odwlekać przez to zarządzenie, często niecierpiące zwłoki ze stanowiska bezpieczeństwa publicznego, do czasu ustalenia stosunku prawnego odnośnych osób pomiędzy sobą, co byłoby niezgodne z duchem przepisów policyjno-budowlanych.

Jeżeli więc w niniejszym wypadku władze, powołane do wykonywania nadzoru budowlanego, zarządzenie otynkowania przedmiotowej ściany szczytowej skierowały do skarżących, jako właścicieli nieruchomo-

---

[1] OPA 624/34.

ści, w skład której obecnie de facto wchodzi ta ściana, co zresztą nie jest sporne między stronami, to w tym Trybunał nie dopatrzył się zarzuconej w skardze obrazy prawa.

Również zarzut, dotyczący rzekomej obrazy przez władzę pozwaną przepisów art. 75 ust. 2 oraz art. 78 i 94 prawa o post. admin., jest nieuzasadniony, albowiem, wbrew wywodom skarżących, zaskarżone orzeczenie zawiera tak prawne jak i faktyczne uzasadnienie, oraz załatwiono nim wnioski, dotyczące niniejszego sporu, podniesione w odwołaniu skarżących.

Kierując się powyższymi rozważaniami, Trybunał oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

161 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Uchybienia w utrzymaniu budynków[1].

Uchybienia w utrzymaniu budynków już istniejących, o których mówi art. 380 ust. 2 prawa budowlanego, mogą mieć miejsce nie tylko w wypadkach pewnych zaniedbań ze strony właściciela domu, lecz także w wypadkach dokonania przez niego w odniesieniu do stanu ich budynków pewnych czynności, kolidujących z obowiązującymi przepisami, przy czym w grę wchodzą te przepisy, które w danym czasie obowiązywały.

Wyrok NTA z 3 lutego 1939 l. rej. 400/37 w sprawie Isuchera Berysza Munka i Menaszego Munka przeciw Komisarzowi Rządu na m. st. Warszawę w przedmiocie zamurowania otworów w ścianach szczytowych.

Urząd Inspekcyjno-Budowlany Zarządu Miejskiego w m. st. Warszawie, zbadawszy stan należącej do Isuchera Berysza Munka i Menaszego Munka budowli przy ul. Miłej 23 w Warszawie, stwierdził protokołem z 9 kwietnia 1935, że w ścianach szczytowych oficyny na granicy posesji nr 25 wykonano w różnym czasie na różnych wysokościach 12 otworów okiennych (dwa na piętrze pierwszym, po jednym na drugim i trzecim, dwa na czwartym i sześć na piątym piętrze), że okna otwierane wychodzą na podwórze posesji nr 25, a cztery usytuowano nad poprzecznymi oficynami posesji nr 25. Zarazem stwierdzono, że ściany zatraciły przez to charakter ogniotrwałych i nie jest zagwarantowane bezpieczeństwo po-

[1] Por. OPA 12 A/39.

żarowe, wobec czego wskazane jest zamurowanie wszystkich otworów cegłą paloną lub szklaną.

Na podstawie powyższego protokołu Zarząd Miejski w m. st. Warszawie, powołując się na art. 196, 332, 333, 377 i 380 prawa budowlanego, decyzją z 17 kwietnia 1935 wezwał Isuchera Munka do wykonania wymienionych w protokole przeróbek.

Od tego orzeczenia odwołali się Isucher Berysz Munk i Menasze Munk, współwłaściciele nieruchomości przy ul. Miłej 23, podnosząc m. i., że otwory quaestionis istnieją już od niepamiętnych lat z tytułu służącego nieruchomości Miła 23 prawa widoku na posesję Miła 25.

Na skutek tego odwołania Zarząd Miejski pismem z 22 lipca 1935 powołał komisję policyjno-budowlaną, która ustaliła, że stan opisany w protokole z 17 kwietnia 1935 zagraża bezpieczeństwu pożarowemu.

Komisarz Rządu na m. st. Warszawę orzeczeniem z 4 listopada 1936 zatwierdził decyzję I instancji jako uzasadnioną, gdyż stan ustalony w drodze oględzin, dokonanych 9 kwietnia 1935 i 22 lipca 1935 w ścianach szczytowych oficyn na granicy posesji nr 25 przy ul. Miłej, pozbawia ściany szczytowe znaczenia ich jako murów ogniotrwałych, powodując stałe zagrożenie bezpieczeństwa publicznego pod względem ogniowym. Stanu tego nie zmienia fakt istnienia omawianych otworów okiennych od niepamiętnych lat a to ze względu na stwierdzone zagrożenie bezpieczeństwa publicznego i interes prawnopubliczny.

Skarga zawiera m. i. zarzut, że prawo budowlane, które weszło w życie dopiero w dniu 5 marca 1928, nie może naruszać praw przed jego wejściem w życie nabytych, że przeto cyt. w zaskarżonym orzeczeniu przepisy prawne nie mają zastosowania w ogóle do budynków wzniesionych i przeróbek dokonanych przed 5 marca 1928, a w szczególności nie mogą dotyczyć otworów quaestionis, które istniały przed tą datą, że otwory quaestionis stanowią przeróbki, do których nie odnosi się dziś przepis art. 1 p. 1 lit. a) cyt. prawa budowlanego, mający na względzie zmiany budowlane zamierzone przez stronę, a nie przez władzę budowlaną, ani też art. 380 cyt. prawa w brzmieniu noweli z 1930 r. poz. 663 i z r. 1936 poz. 405, które dotyczą uchybień w utrzymaniu budynku, a nie przeróbki budynku istniejącego przed wejściem w życie prawa budowlanego, według wymagań art. 196 tegoż prawa, której spór ten dotyczy.

W odpowiedzi na skargę pozwana władza wywodzi, iż do dokonanych przez stronę skarżącą przeróbek istniejącego budynku mają zastosowanie przepisy cyt. prawa budowlanego, że wybicia otworów w ścianie szczytowej domu dokonała strona skarżąca samowolnie wbrew projektowi budowy, co pozbawiło ścianę szczytową znaczenia muru ogniochronnego i stworzyło stan, zagrażający bezpieczeństwu publicznemu, uzasadniający zastosowanie przepisów art. 380.

NTA rozważył co następuje:

Zgodnie z poglądem wypowiedzianym już w wyroku z 16 listopada 1937 l. rej. 3215/35[1], należy uznać, że uchybienia w utrzymaniu budynków już istniejących, o których mówi art. 380 ust. 2 prawa budowlanego, mogą mieć miejsce nie tylko w wypadkach pewnych zaniedbań ze strony właścicieli domu, lecz także w wypadkach dokonania przez nich w odniesieniu do stanu ich budynków pewnych czynności, kolidujących z obowiązującymi przepisami, przy czym w grę wchodzą te przepisy, które w danym czasie obowiązywały.

Wobec powyższego należy dalej przyjąć, że wybicie otworów w murze ogniochronnym, bez upoważnienia władzy, przedstawiać się może jako uchybienie w rozumieniu art. 380 cyt. prawa. Kwestia ta jednak, czy wybicie otworów w murze bez zezwolenia władzy połączone jest z naruszeniem obowiązujących w tej mierze przepisów, oceniana być może, jak to już wyżej zaznaczono, ze stanowiska przepisów obowiązujących w czasie dokonywania odnośnych przeróbek. Kwestii tej jednak w niniejszym wypadku w postępowaniu wyjaśniającym nie zbadano. Nie zbadano bowiem, w jakim czasie nastąpiło wybicie zakwestionowanych otworów, co odnosi się także do otworu rzekomo wybitego w r. 1935, skoro według twierdzeń skarżących i dowodów przez nich wprowadzonych, lecz nie zbadanych, wszystkie otwory mają istnieć od odległych czasów.

Zatem stan faktyczny wymaga wskazanego uzupełnienia....

W wyroku OPA 12 A/39, na który NTA powołał się w wyroku wyżej podanym, Trybunał wypowiedział się, że uchybienia w utrzymaniu budynków mogą mieć miejsce m. i. wskutek pewnych czynności właścicieli budynków czy osób z ich ramienia działających, jeżeli czynności te spowodowały stan budynku, niezgodny z przepisami, obowiązującymi w czasie dokonywania zmian w budynku. Określenie uchybień jako czynności powodujących stan budynku, niezgodny z obowiązującymi przepisami materialnymi, jak zaznaczyłem w glosie OPA 12 A/39, nie znajduje oparcia w przepisach art. 377 i 380 prawa budowlanego. W wyroku obecnie ogłoszonym motywy mają brzmienie nieco odmienne, a mianowicie głoszą, że uchybienia w utrzymaniu budynków mogą mieć miejsce m. i. w wypadkach dokonania przez właścicieli w odniesieniu do stanu ich budynków pewnych czynności, kolidujących z obowiązującymi przepisami, to znaczy, że według motywów tego wyroku rzeczą istotną jest, czy wykonanie czynności, które spowodowały zmiany w budynku, jest dozwolone przez przepisy obowiązujące w czasie ich wykonania, niezależnie od tego, czy czynności te powodują stan rzeczy niezgodny z obowiązującymi przepisami materialnymi, czy nie. Inaczej mówiąc, według motywów ostatniego wyroku NTA art. 380 ust. 2 między innymi może mieć zastosowanie w przypadkach wykonania bez pozwolenia władzy robót, wymagających takiego pozwolenia, jeżeli wykonanie robót spowodowało stan rzeczy, niezgodny z wymaganiami art. 377 prawa budowlanego.

Gustaw Szymkiewicz

---

[1] OPA 12 A/39.

162 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Pozostawienie bez rozpatrzenia podania o zatwierdzenie projektu przebudowy budynku, który prawomocnie polecono rozebrać.

Prawomocne polecenie opróżnienia i rozebrania budynku uzasadnia prawo władzy budowlanej pozostawienia bez rozpatrzenia późniejszego podania o zatwierdzenie planów przebudowy tego budynku.

Wyrok NTA z 10 marca 1939 l. rej. 4686/37 w sprawie Pinkusa Landaua i tow. przeciw Wojewodzie krakowskiemu w przedmiocie zatwierdzenia planów przebudowy domu.

Zarząd Miejski m. Krakowa decyzją z 5 listopada 1935, powołując się na wyniki komisjonalnych oględzin budynku, znajdującego się na działce, położonej w Rynku Podgórskim 7, wezwał na zasadzie art. 380 prawa budowlanego Pinkusa Landaua, jako współwłaściciela i administratora odnośnej realności, do opróżnienia domu z lokatorów i kupców, a następnie do zburzenia budynku w terminie do 1 kwietnia 1936.

Wobec stwierdzenia z urzędu, że polecenia nie wykonano a stan budynku zagraża bezpieczeństwu życia, Zarząd Miejski decyzją z 13 października 1936 postanowił na podstawie art. 4 i 44 prawa o postępowaniu przymusowym w administracji opróżnienie i zburzenie budynku na koszt i niebezpieczeństwo właścicieli. Wniesionego od decyzji tej odwołania Wojewoda krakowski orzeczeniem z 28 stycznia 1937 nie uwzględnił i zakwestionowaną decyzję utrzymał w mocy.

Podaniem z 21 kwietnia 1937 przedłożono Zarządowi Miejskiemu plany całkowitej przebudowy wzmiankowanego wyżej budynku z wnioskiem o ich zatwierdzenie. Pomieniony Zarząd decyzją z 15 maja 1937 pozostawił powyższe podanie bez rozpatrzenia i odmówił zatwierdzenia przedłożonych planów, ponieważ prawomocną decyzją z 5 listopada 1935 polecono odnośny budynek jako zagrażający bezpieczeństwu publicznemu opróżnić, a następnie budynek ten zburzyć.

Odwołania od opisanej decyzji Wojewoda krakowski orzeczeniem z 29 lipca 1937 nie uwzględnił i utrzymał w mocy decyzję I instancji jako uzasadnioną z powodów w niej przytoczonych z tym, że uchylił tę część decyzji, którą odmówiono zatwierdzenia przedłożonych planów, ponieważ wobec pozostawienia podania o zatwierdzenie projektu przebudowy bez rozpatrzenia, brak jest podstawy i potrzeby do odmowy zatwierdzenia planów, jak również brak jest podstawy do pobierania opłaty za rozpatrzenie

projektu budowy i za sprawdzenie na gruncie projektowanej budowy. Następnie władza odwoławcza nadmieniła, że podniesione w odwołaniu zarzuty co do remontu i odrzucenia projektu są bez znaczenia, ponieważ decyzja Zarządu Miasta z 5 listopada 1935, którą polecono budynek ten opróżnić i rozebrać, stała się prawomocna.

Skarga zawiera następujące zarzuty: 1) Pozwana władza postąpiła wadliwie, o ile wobec sprzeczności w decyzji I instancji, pozostawiającej podanie bez rozpatrzenia i równocześnie odmawiającej merytorycznie zatwierdzenia przedłożonych planów, nie zarządziła uzupełnienia postępowania wyjaśniającego, lecz poprzestała na częściowym uchyleniu wspomnianej decyzji, gdyż właśnie ta uchylona część, jako wkraczająca w meritum sprawy, wymaga uzupełniających wyjaśnień. 2) Pozwana władza błędnie powołuje się na formalną prawomocność decyzji Zarządu Miejskiego z 5 listopada 1935, albowiem nakaz całkowitego rozebrania budynku opierać się może tylko na konieczności bezpieczeństwa publicznego, a nie na fakcie istnienia formalnie prawomocnej decyzji. Ponieważ z ustaleń, zamieszczonych w wymienionej ostatnio decyzji, widoczne jest, że stan budynku jest tego rodzaju, iż wymaga on jedynie gruntownych przeróbek, rzeczą władz orzekających było przedłożone plany całkowitej przebudowy szczegółowo rozpatrzyć i wydać decyzję w tym kierunku, czy i o ile projektowane roboty są wystarczające, wzgl. w jakim kierunku należy je uzupełnić lub nowe zaprojektować.

Po przystąpieniu do oceny zarzutów skargi NTA rozważył co następuje:

Osnowa decyzji I instancji okazywała rzeczywiście sama w sobie sprzeczność, mianowicie o ile głosiła o pozostawieniu podania skarżących bez rozpatrzenia, a równocześnie o odmowie zatwierdzenia przedłożonych planów. Dokonanie przez władzę pozwaną zakwestionowanej przez skarżących zmiany wspomnianej decyzji było konsekwencją uznania przez tę władzę, że wniosek skarżących do merytorycznego rozpatrzenia się nie nadawał, jako też konsekwencją słusznego stanowiska tej władzy, że stwierdzenie przez władzę orzekającą, iż wniosek strony nie nadaje się do rozpatrzenia z formalnych względów, czyni nieaktualnym wydawanie decyzji merytorycznej. W tym zaś stanie rzeczy kwestia, czy i o ile I instancja poczyniła jakie ustalenia w kierunku merytorycznym, przedstawia się jako nieistotna, a wobec tego nie zachodziła w danym wypadku wcale potrzeba zarządzania dochodzeń, wspomniany moment wyjaśniających.

Z przepisów prawa o post. admin. wynika, że prawomocne decyzje władz wiążą bezwzględnie strony, a władze o tyle, o ile z decyzji tych powstały prawa dla stron lub osób innych. Decyzje, zawierające oparte na art. 380 ust. 2 prawa budowlanego nakazy rozbiórki budynków, nie stanowią w tym względzie żadnego wyjątku. Przewidziana w art. 99 oraz

w art. 100 procedury administracyjnej możność uchylenia lub zmiany prawomocnych decyzji ze strony władzy, pozostawiona jest, przy zastrzeżeniu podanych w przepisach tych warunków, nieograniczonemu swobodnemu uznaniu właściwych władz. Zgodnie zatem z poglądem wypowiedzianym już w wyroku z 9 marca 1937 l. rej. 1955/35 (Zb. wyr. nr 1351 A[1]) i w postanowieniu z 20 czerwca 1938 l. rej. 5904/37 (Zb. wyr. nr 1631 A[2]) należy uznać, że cyt. przepisy stwarzają tylko stosowne uprawnienia władz, a nie uzasadniają żadnych prawnych roszczeń osób interesowanych.

W następstwie więc niespornych okoliczności, że Zarząd Miejski decyzją z 5 listopada 1935 stwierdził, iż zachodzą przewidziane w art. 380 prawa budowlanego warunki zarządzenia rozbiórki wspomnianego w decyzji tej budynku i nałożył stosowny obowiązek na skarżących, oraz że decyzja ta stała się prawomocna, pozwana władza miała podstawę prawną do uznania, że wniosek skarżących o zatwierdzenie planów przebudowy tego samego budynku do rozpatrzenia się nie nadaje, jako też nie miała żadnego obowiązku poddawania swej ocenie kwestii, rozstrzygniętych już powołaną wyżej prawomocną decyzją.

W konkluzji przedstawionych rozważań oba zarzuty skargi okazują się nieuzasadnione.

163 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Zarządzenie rozbiórki budynku wzniesionego bez pozwolenia — podstawa prawna (wojew. śl.) i uzasadnienie[3].

1. Przepisy § 105 śląskiej ustawy budowlanej z 2 czerwca 1883 (śl. Dz. Ust. Kraj. nr 26) i § 90 śląskiej ordynacji gminnej z 15 listopada 1863 (Zb. ust. pr. nr 17) nie mogą stanowić podstawy prawnej zarządzenia rozbiórki budynku wzniesionego bez pozwolenia.

2. Niepowołanie się w orzeczeniu władzy, nakazującym rozbiórkę budynku, wzniesionego bez pozwolenia, na właściwy przepis prawa materialnego, który by uzasadniał takie rozstrzygnięcie, stanowi naruszenie form postępowania (art. 75 rozp. o post. admin. poz. 341/28 Dz. Ust.) ze szkodą dla strony.

---

1 OPA 2132/38.
2 OPA 6 A/39.
3 Por. OPA 2367/38.

Wyrok NTA z 21 grudnia 1938 l. rej. 5392/36 w sprawie Bolesława Olszewskiego przeciw Śląskiej Radzie Wojewódzkiej w Katowicach w przedmiocie rozbiórki werandy.

W 1934 r. skarżący otrzymał zezwolenie Urzędu Gminnego w Wiśle na pobudowanie na dzierżawionym przez niego gruncie małej willi (kiosku), którą też wybudował i odtąd prowadzi tam restaurację. W dniu 23 maja 1936 wpłynęło do Urzędu Gminnego podanie skarżącego o zezwolenie na dobudowanie do tej willi werandy w celu rozszerzenia lokalu restauracyjnego. Pismem z 27 maja 1936 Urząd Gminny zażądał od skarżącego złożenia odpowiednich planów. Jak wynika z akt sprawy, skarżący rozpoczął budowę werandy jeszcze przed złożeniem podania do Urzędu Gminnego oraz prowadził i ukończył budowę nie złożywszy żądanych planów i nie otrzymawszy zezwolenia Urzędu Gminnego. Decyzją z 18 czerwca 1936 Urząd Gminny, powołując się na § 112 śląskiej ustawy budowlanej z 2 czerwca 1883, nakazał skarżącemu rozebrać werandę, dobudowaną bez zezwolenia.

Od decyzji tej skarżący odwołał się do Śląskiej Rady Wojewódzkiej, podnosząc, że dobudowanie werandy było konieczne dla rozszerzenia lokalu restauracyjnego oraz że budowa wykonana jest należycie, a weranda upiększa całość budynku, wreszcie usprawiedliwia wybudowanie werandy bez zezwolenia nieznajomością przepisów i prosi o zatwierdzenie złożonego planu budowlanego.

Uchwałą z 10 września 1936... Śląska Rada Wojewódzka na podstawie § 105 śląskiej ustawy budowlanej z 2 czerwca 1883 i § 90 śląskiej ordynacji gminnej z 15 listopada 1863 odwołanie skarżącego oddaliła, podnosząc w uzasadnieniu, że decyzja Urzędu Gminnego wydana jest zgodnie z przepisami § 112 śląskiej ustawy budowlanej i art. 1 statutu miejscowego o zachowaniu estetycznego wyglądu uzdrowiska Wisły, który Urzędowi Gminnemu daje prawo nieudzielania zezwoleń na wykonywanie budowli, która by szpeciła uzdrowisko. Ponieważ zaś kiosk, do którego skarżący dobudował werandę, położony jest przy głównej drodze u wstępu do lasu, dalsza zabudowa tego miejsca jest ze względów estetycznych niedopuszczalna, wobec czego też słusznie nakazano rozebranie werandy, dobudowanej bez zezwolenia.

Na uchwałę tę skarżący wniósł skargę do NTA.

Skarżący zarzuca, że zaskarżona uchwała narusza przepisy § 112 ust. 2 i § 103 ust. 2 śląskiej ustawy budowlanej z 2 czerwca 1883, gdyż nakaz rozebrania budowli może być wydany tylko wówczas, jeżeli budowla wykonana została sprzecznie z przepisami budowlanymi i zagraża bezpieczeństwu.

W związku z powyższym zarzutem NTA zważył co następuje:

Zaskarżona uchwała powołuje jako podstawę prawną § 105 śląskiej

ustawy budowlanej z 2 czerwca 1883 (śl. Dz. Ust. Kraj. nr 26) i § 90 śląskiej ordynacji gminnej z 15 listopada 1863 (Zb. ust. pr. nr 17), które to przepisy uzasadniają jedynie właściwość Śląskiej Rady Wojewódzkiej do orzekania w danej sprawie w instancji odwoławczej, nie uzasadniają zaś wydanego nakazu rozebrania wybudowanej przez skarżącego werandy. Także § 112 przytoczonej śląskiej ustawy budowlanej i art. 1 statutu gminy Wisły z 27 sierpnia 1936 (Gaz. Urz. Wojew. Śl. z 1937 r. poz. 11), powołane w uzasadnieniu zaskarżonej uchwały, nie usprawiedliwiają tego nakazu. Pierwszy bowiem z tych przepisów uprawnia władzę tylko do nakładania kar za przekroczenie przepisów budowlanych, a nadto stanowi, że kara taka nie zwalnia ukaranego od obowiązku usunięcia budowli postawionych niezgodnie z przepisami, oczywiście jeżeli w danym przypadku obowiązek taki w ogóle istnieje; drugi zaś przepis poleca władzy gminnej nieudzielanie zezwoleń na wykonanie budowli, które by wyglądem swym zeszpeciły uzdrowisko. O tym zaś, w jakich przypadkach wolno władzy zarządzić zburzenie budowli, stanowi § 103 wspomnianej ustawy budowlanej, lecz na ten przepis ani pierwsza ani też druga instancja w swych decyzjach się nie powołały. Niepowołanie się zaś na właściwy przepis prawa materialnego przy wydaniu decyzji, który by uzasadniał takie właśnie rozstrzygnięcie, stanowi według stałej judykatury NTA (zob. np. wyrok z 9 czerwca 1938 l. rej. 1689/36[1]) naruszenie przez pozwaną władzę form postępowania (art. 75 rozp. o post. admin. poz. 341/28 Dz. Ust.) ze szkodą dla skarżącego, któremu w ten sposób utrudniona została obrona jego praw w postępowaniu kasacyjnym przed NTA....

164 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Kompetencje zarządów miejskich jako władz budowlanych, dotyczące budynków stanowiących własność gmin miejskich. — Przymusowe usunięcie lokatorów z budynku[2].

1. **Postanowienia art. 385 prawa budowlanego (poz. 202/28 Dz. Ust.), mieszczące w sobie powierzenie zarządom miejskim orzecznictwa w sprawach pozwoleń na budowę, przebudowę i zmianę oraz użytkowanie budynków prywatnych i samorządowych w miastach, jako też wykonywania nadzoru nad wszelkimi budynkami zarówno nowowznoszonymi jak i istnie-**

---

[1] OPA 2367/38.

[2] Por. OPA 99 A/39.

jącymi, z wyjątkiem budynków państwowych, dotyczą także budynków, będących własnością odnośnych gmin.

2. Oparte na art. 380 prawa budowlanego w brzmieniu noweli z 3 grudnia 1930 poz. 663 Dz. Ust. nakazy opróżnienia budynku lub jego części w celu rozbiórki, o ile w budynku tym znajdują się lokatorzy, mają także co do nich skuteczność prawną, stwarzając dla nich publicznoprawny obowiązek opuszczenia zajmowanych lokali bez względu na ich prywatnoprawne roszczenia wobec właścicieli budynków, wynikające z umów o najem.

3. W razie stwierdzenia konieczności opróżnienia i rozbiórki budynku ze względu na to, że bezpieczeństwo osobiste lub publiczne nie może być zapewnione w drodze przeróbek lub użycia środków zapobiegawczych, nie ma istotnego znaczenia ze stanowiska art. 380 prawa budowlanego okoliczność, iż zniszczenie budynku jest wynikiem zaniedbania ze strony właściciela obowiązku jego konserwacji.

Wyrok NTA z 21 września 1937 l. rej. 2168/35 w sprawie Debory Kirschenbaum przeciw Wojewodzie krakowskiemu w przedmiocie opróżnienia baraku.

...Skarga zawiera następujące zarzuty: 1) Przedmiotem rozważań wyższych instancyj może być jedynie stan faktyczny przyjęty przez pierwszą instancję; wobec więc okoliczności, że decyzja Zarządu Miejskiego nie wspomina o niebezpieczeństwie zawalenia, ani o zagrożeniu bezpieczeństwa publicznego, a powołuje się tylko na przepisy policji ogniowej oraz względy estetyczne, tylko te momenty mogły być przedmiotem rozpoznawania drugiej instancji i władzy pozwanej. 2) Gmina m. Dębicy, jako właścicielka odnośnego baraku i wynajmująca w nim skarżącej lokal, nie była powołana do występowania wobec skarżącej w charakterze władzy budowlanej, lecz sama obowiązana była utrzymywać budynek w stanie nadającym się do użytku. 3) Wobec przedłożonej przez skarżącą opinii technicznej, że budynek nie grozi zawaleniem, a tylko jest zaniedbany wskutek niekonserwowania go przez właścicielkę, przypuszczać należy, że odmienne ewent. znajdujące się w aktach wyniki oględzin i orzeczenie wydane zostało nie przez fachowca i pozbawione jest rzeczowego uzasadnienia. Oparte na postanowieniach art. 380 prawa budowlanego nakazy skierowane mogą być tylko do właścicieli domów, a nie do lokatorów.

NTA rozważył co następuje:

Zarzut, że w danej sprawie wyższe instancje wyszły wbrew obowiązującym przepisom poza zakres ustaleń instancji pierwszej, jest nieuzasadniony, a to wobec osnowy art. 93 prawa o post. admin. głoszącego, że

władza odwoławcza wydaje orzeczenie w sprawie nie będąc związana ani zakresem żądań odwołania, ani ustaleniami instancji niższej.

Postanowienia art. 385 prawa budowlanego — mieszczące w sobie powierzenie zarządom miejskim orzecznictwa w sprawach pozwoleń na budowę, przebudowę i zmianę oraz użytkowanie budynków prywatnych i samorządowych w miastach, jako też wykonywania nadzoru nad wszelkimi budynkami zarówno nowowznoszonymi jak i istniejącymi z wyjątkiem budynków państwowych, — nie czynią żadnego wyjątku co do budynków będących własnością odnośnej gminy, a również żaden inny przepis prawa budowlanego nie stanowi odrębnej kompetencji władz co do wspomnianych ostatnio budynków. W tym stanie prawnym, mając ponadto na uwadze, że będący w mowie przepis wymienia wyraźnie budynki samorządowe, uznać należy, iż ustanowiona w przepisie tym kompetencja zarządów miejskich, jako władz budowlanych pierwszej instancji, dotyczy także budynków odnośnych gmin. Wobec powyższego jako również nieuzasadniony przedstawia się zarzut skargi, że, skoro Gmina m. Dębicy jest właścicielką odnośnego baraku. Zarząd tego miasta nie może występować w danej sprawie w charakterze władzy budowlanej.

Nie można dalej zgodzić się ze stanowiskiem skarżącej, że zarządzenia, wydawane na zasadzie art. 380 prawa budowlanego, skierowywane mogą być tylko do właścicieli domów, a nie do lokatorów. Oparte bowiem na wspomnianym przepisie nakazy opróżnienia budynku lub jego części w celu rozbiórki, o ile w domu tym znajdują się lokatorzy, mają także co do nich skuteczność prawną, stwarzając dla nich publicznoprawny obowiązek opuszczenia zajmowanych lokali bez względu na ich prywatnoprawne roszczenia wobec właścicieli budynków, wynikające z umów o najem. Odmienny pogląd czyniłby w znacznej ilości wypadków postanowienia ostatnio wymienionego przepisu w praktyce niewykonalnymi, co przecież, zwłaszcza wobec charakteru tych postanowień, nie mogło być wolą prawodawcy.

Przytoczona przez skarżącą okoliczność, że stwierdzony przez władzę pozwaną stan budynku, jeśli w rzeczywistości miał miejsce, to był wynikiem zaniedbania ze strony Gminy, jako właścicielki budynku, obowiązku konserwacji tegoż budynku, nie ma ze stanowiska postanowień będącego w mowie przepisu istotnego znaczenia. Kwestia, czy odnośna okoliczność mogłaby uzasadniać roszczenie o odszkodowanie, wychodzi oczywiście poza zakres orzecznictwa Trybunału.

Dalszy zarzut skarżącej, że władza pozwana nie poczyniła w drodze oględzin budynku ustaleń odmiennych, niż przedłożona przez skarżącą opinia techniczna co do możliwości napraw odnośnego budynku, nie znajduje oparcia w stanie faktycznym sprawy, z którego jest widoczne, że oględziny spornego budynku przeprowadzone zostały z polecenia pozwanej władzy przez Wydział Powiatowy. O ile skarżąca zarzuca, że jeśli nawet oglę-

dziny urzędowe spornego budynku miały miejsce, to wydanej w ich wyniku opinii technicznej brak uzasadnienia rzeczowego oraz że wydana została przez osobę nie posiadającą przepisanych kwalifikacji w tym względzie, to zarzut ten nie nadaje się do rozpoznania jako zbyt ogólnikowo ujęty.

W tym miejscu w związku z wynikającymi z aktów sprawy okolicznościami, że skarżącej nie zawiadomiono o komisjonalnych oględzinach, odbytych 16 października 1934, nadmienić wypada, iż skarżąca nie podnosi zarzutu, że osnowa zaskarżonego orzeczenia nie zawiera poczynionych w wyniku wspomnianych oględzin ustaleń i opinii rzeczoznawcy wraz z wymienieniem jego osoby.

W konkluzji powyższego, gdy podniesione przez skarżącą zarzuty okazały się nieuzasadnione, bądź do rozpoznania się nie nadają, skarga podlega oddaleniu.

165 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Odpowiedzialność karna za niewykonanie zarządzeń władzy.

Odpowiedzialność karna z art. 399 prawa budowlanego grozi nie tylko za niewykonanie zarządzeń władzy przy stawianiu nowych budynków, lecz także za niewykonanie takich zarządzeń odnośnie do budynków istniejących, o których wyraźnie mówi ust. 2 art. 380 w brzmieniu nadanym mu rozp. Prez. z 3 grudnia 1930 poz. 663 Dz. Ust. i ustawą z 4 lipca 1936 poz. 405 Dz. Ust.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 7 lutego 1939 1 K. 2203/38.

Kasacja oskarżonego zarzuca skazanie go z art. 399 prawa budowlanego, mimo braku w jego czynie znamion przestępstwa, bowiem doniesienie do władzy administracyjnej skierowano w dniu 9 maja, jakkolwiek oskarżony miał wykonać roboty, jak to stwierdził burmistrz G., do dnia 15 maja, co wykluczało zastosowanie sankcji karnej. Poza tym art. 399 p. 3 prawa budowlanego ma zastosowanie do zarządzeń Komisji Klimatycznej, tymczasem w danym wypadku zarządzenie było wydane przez Wydział Wykonawczy. Wreszcie zarzuty postawione oskarżonemu nie odnoszą się do czynów, określonych w ust. 1 art. 380 prawa budowlanego,

zatem art. 399 p. 3 tego prawa w danym wypadku nie może mieć zastosowania.

Kasacja nie jest zasadna. Jak to stwierdza protokół rozprawy głównej, świadek burmistrz G. zeznał: „zastrzegłem, że robota powinna być w terminie wykonana, a jeżeli po terminie, to mówiłem: „niech pan wykaże, co pan robi“. Stwierdziliśmy, że pan Z. grał na zwłokę; stwierdziła to komisja“. Z zeznań tych świadka G. bynajmniej nie wynika, że termin wykonania robót został oskarżonemu przedłużony, jak to mylnie sądzi kasacja, wynika natomiast, że oskarżony nie wykazał dobrej woli w związku z daleko posuniętą wyrozumiałością burmistrza G. Zatem ustalenie przez Sąd, że nie udzielał oskarżonemu prolongaty terminu do 15 maja 1938, nie zawiera przeinaczenia treści zeznania tego świadka. Odnośne wywody kasacji przekraczają zresztą granicę kasacji określonej w art. 511 k. p. k. Wbrew twierdzeniu również kasacji, przepis art. 399 prawa budowlanego zawiera sankcję karną do wszelkich zarządzeń władzy opartych na zasadzie art. 380 tego prawa, a nie tylko na zasadzie ustępu pierwszego tego artykułu. Odpowiedzialność karna z art. 399 prawa budowlanego grozi nie tylko za niewykonanie zarządzeń władzy przy stawianiu nowych budynków, lecz także za niewykonanie takich zarządzeń odnośnie do budynków istniejących, o których wyraźnie mówi ust. 2 art. 380 w brzmieniu nadanym mu rozp. Prez. z 3 grudnia 1930 poz. 663 Dz. Ust. i ustawą z 4 lipca 1936 poz. 405 Dz. Ust.

Skoro zatem uzasadnienie wyroku stwierdza, że oskarżony nie wykonał w terminie nakazanych robót: postawienia nowego ogrodzenia, zniesienia walącego się budynku po kinematografie, komórki przy domu narożnym i szpetnych budek piekarnianych, wyreperowania, pomalowania parkanu i odnowienia bramy wjazdowej na bazar, to zakwalifikowanie przez Sąd czynu oskarżonego w tym ustaleniu z art. 399 p. 3 w związku z art. 380 rozp. Prez. z 16 lutego 1928 w brzmieniu powyższymi ustawami ustalonym należy uznać za całkowicie uzasadnione. Zarządzenie dokonania robót wydane przez Wydział Wykonawczy Komisji Klimatycznej leżało w zakresie jej właściwości na zasadzie art. 388 prawa budowlanego z 16 lutego 1928 poz. 405/36 Dz. Ust., zastosowanie zatem art. 399 p. 3 tego prawa do niewykonania tych zarządzeń jest zupełnie prawidłowe.

Z przytoczonych względów kasacja ulega oddaleniu.

166 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Odpowiedzialność kierownika robót budowlanych.

1. Zaniedbanie przez kierownika budowy ustawowych obowiązków nadzoru nad budową powoduje odpowiedzialność przed władzami administracyjnymi, a jeśli to zaniedbanie spowodowało zawalenie się części budynku lub urządzenia, związanego z budynkiem, i śmierć człowieka, to pociąga za sobą odpowiedzialność karną za to zaniedbanie, pozostające w związku przyczynowym ze śmiercią.

2. Wykonanie części budynku lub urządzenia, związanego z budynkiem, bez wiedzy kierownika budowy nie zwalnia go od odpowiedzialności za skutki takiego wykonania, winien on bowiem z tytułu nadzoru nad budową bądź przeszkodzić budowie, bądź dopilnować odpowiedniego jej wykonania i na tę jego odpowiedzialność jest bez wpływu zawinienie innych osób, czy to wykonawcy budowy, czy komisji nadzorczej.

Wyrok Izby Karnej SN z 14 lutego 1938 3 K. 1669/37.

Kasacja oskarżonego domaga się uchylenia wyroku i zarzuca: a) nierozważenie okoliczności, że balkon, którego budowa nie była przewidziana planem, wykonał współoskarżony U. bez wiedzy i zgody oskarżonego oraz że komisyjne badanie budynku odbyło się wbrew ustawie; b) niewskazanie okoliczności, które by uzasadniały obowiązek oskarżonego wykonywania nadzoru nad budową, i niewskazanie, na czym polegało zaniedbanie z jego strony.

SN zważył co następuje:

Wedle ustaleń wyroku I instancji, przyjętych przez Sąd odwoławczy, na skutek wadliwego wykonania balkonu przez współoskarżonego U. balkon ten zawalił się ze stojącą na nim pokrzywdzoną, która też wskutek tego wypadku poniosła śmierć. Kierownikiem budowy domu i prowadzącym tę budowę był oskarżony i on to, wedle ustaleń wyroku Sądu odwoławczego, zaniedbał należytego dozoru nad wykonującym pracę U. i przez to zaniedbanie spowodował katastrofę, która w razie należytego dozoru nie byłaby nastąpiła. Wedle twierdzeń kasacji oskarżony winien był stosownie do przepisów o prawie budowlanym nadzorować budowę, a za zaniedbanie tego był odpowiedzialny przed władzą administracyjną, co jednakże, zdaniem kasacji, nie uzasadnia odpowiedzialności karnej. Zaniedbanie ustawowych obowiązków nadzoru nad budową powoduje odpowiedzialność przed władzami administracyjnymi, a jeśli to zaniedbanie spowodo-

wało zawalenie się balkonu i śmierć człowieka, to pociąga za sobą odpowiedzialność karną za to zaniedbanie, pozostające w związku przyczynowym ze śmiercią. Obojętne jest dla odpowiedzialności oskarżonego, że balkon wykonano wbrew planom i bez wiedzy oskarżonego, skoro on wedle ustaleń wyroku z tytułu nadzoru nad budową winien był bądź przeszkodzić budowie balkonu, bądź dopilnować odpowiedniego wykonania. Nie za cudze działanie, jak to zarzuca kasacja, lecz za własne zaniedbanie odpowiada oskarżony. Na tę jego odpowiedzialność jest bez wpływu zawinienie innych osób, czy to wykonawcy balkonu, czy też komisji nadzorczej.

Zarzuty kasacji są więc chybione a kasacja nieuzasadniona.

167 A.

SPRAWY BUDOWLANE.

Odpowiedzialność karna właściciela domu za niestosowanie się do przepisów prawa budowlanego — mimo że przeróbek dokonywał za jego zezwoleniem lokator.

Odpowiedzialności za niestosowanie się do przepisów rozp. Prez. z 16 lutego 1928 o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli poz. 202 Dz. Ust. właściciel domu nie może przenosić na lokatora; zezwolenie lokatorowi na dokonanie pewnych przeróbek w zajmowanym przezeń pomieszczeniu nie zwalnia właściciela domu od obowiązku dopilnowania, aby na dokonanie tych przeróbek lokator uzyskał zezwolenie od władz budowlanych, o ile wymaga tego charakter przeróbek z uwagi na obowiązujące przepisy w tym zakresie.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 21 listopada 1938 1 K. 1024/38.

Kasacja oskarżonego zarzuca obrazę art. 399 rozp. Prez. z 16 lutego 1928 oraz art. 1 i 28 k. k. przez uznanie go winnym samowolnego przystąpienia do robót budowlanych bez uprzedniego zezwolenia władz, mimo że w myśl kontraktu najmu, jaki został zawarty pomiędzy nim jako właścicielem domu a lokatorami, przeróbek w wynajętym pomieszczeniu mieli dokonać i dokonywali małżonkowie L., oskarżony zaś tylko wyraził na to zgodę, a zatem nie może ponosić odpowiedzialności za czyn, którego nie popełnił.

SN zważył co następuje:

Przepisy rozp. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli mają

przede wszystkim na względzie zapewnienie bezpieczeństwa mieszkańcom, odpowiedzialność za niestosowanie się do tych przepisów w myśl tegoż rozp. ciąży na właścicielu budynków albo na ustanowionym przez niego pełnomocniku, który obowiązany jest czuwać nad ich całością i porządkiem w nich pod kątem widzenia przede wszystkim interesów bezpieczeństwa. Tej odpowiedzialności właściciel domu nie może przerzucić na lokatora, zezwolenie zaś lokatorowi na dokonanie pewnych przeróbek w zajmowanym przezeń pomieszczeniu nie zwalnia właściciela domu od obowiązku dopilnowania, aby na dokonanie tych przeróbek lokator uzyskał zezwolenie od władz budowlanych, o ile wymaga tego charakter przeróbek z uwagi na obowiązujące przepisy w tym zakresie. W związku z tym Sąd Okręgowy zasadnie uznał, że już z samego faktu dokonania przeróbek w budynku bez właściwego zezwolenia wypływa odpowiedzialność właściciela tego budynku za niezastosowanie się do przepisów rozp. o prawie budowlanym.

168 A.

SAMORZĄD.

Opłaty za informacje, udzielane przez biura adresowe gmin — charakter.

Opłaty, pobierane za informacje, udzielane przez biura adresowe gmin, oparte są na stosunku publicznoprawnym gminy do petenta i mają na celu umożliwienie gminom wykonania ich publicznoprawnego obowiązku z zakresu kontroli ruchu ludności, dochodzenie przeto należności z tytułu tych opłat w drodze procesu cywilnego nie jest dopuszczalne.

Orzeczenie Izby Cywilnej SN z 2 kwietnia 1936 C. I 2057/35.

Sąd Apelacyjny zatwierdził wyrok Sądu Okręgowego, którego mocą zostało oddalone powództwo Gminy m. Łodzi o zasądzenie od Skarbu Państwa 16.663 zł 80 gr tytułem opłat za informacje, udzielane urzędom państwowym przez miejskie biuro adresowe w czasie od 1 kwietnia 1929 do 1 kwietnia 1931. Sąd Apelacyjny uznał, iż zgłoszony spór ulega rozpoznaniu w drodze sądowej, albowiem Skarb Państwa obowiązany jest uiszczać sporne opłaty na tych samych zasadach co osoby prywatne, oraz że przepisy ustawowe nie stwarzają uprawnienia dla gmin do pobierania tych opłat od urzędów państwowych.

Skarga kasacyjna pozywającej Gminy m. Łodzi zarzuca wyrokowi

Sądu Apelacyjnego naruszenie art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923 o tymcz. ureg. fin. komun. poz. 884/32 Dz. Ust. przez uznanie, że gmina nie jest uprawniona do pobierania opłat za informacje, udzielane przez biuro adresowe urzędom państwowym, chociaż prawo do pobierania tych opłat wynika z przepisów ustawy, nie wyłączając prawa tego w stosunku do urzędów państwowych, późniejsza zaś ustawa (art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923, znowelizowanej w 1932 r.) zabrania pobierania tych opłat jedynie od administracji ogólnej i policji.

W związku z istotą zgłoszonego sporu powstaje kwestia dopuszczalności w przypadku drogi procesu cywilnego.

Zgodnie z ustaloną judykaturą SN (orz. nr 167/34, 427/34 i i.), kwestia właściwości sądów powszechnych lub władz administracyjnych do rozpoznania sporu zależy od charakteru roszczenia, a mianowicie od tego, czy źródłem roszczenia jest cywilny, czy też publicznoprawny stosunek, który zachodzi między stronami.

W orzeczeniu nr 199/28 SN uznał, że ulega rozpoznaniu przez sąd powszechny spór z tytułu opłat za korzystanie z mienia gminy, ponieważ taka opłata nie jest opłatą publicznoprawną. Natomiast w orzeczeniach nr 185/30, 830/34 i 36/35 SN uznał, że opłaty postojowe za oględziny weterynaryjne, za wprowadzenie zwierząt na targowicę, opłaty straganowe i opłaty, pobierane przez gminę za wodę, mają publicznoprawny charakter, ponieważ opierają się na ustawowym upoważnieniu, mającym na celu umożliwienie gminom wykonania publicznoprawnego obowiązku.

Rozporządzenie z 16 marca 1928 o ewidencji i kontroli ruchu ludności poz. 309 Dz. Ust. w cz. 1 art. 1 nakłada na gminę obowiązek prowadzenia ewidencji i kontroli ruchu ludności. Do pobierania opłat za informacje, udzielane przez miejskie biuro adresowe, gminy są uprawnione na mocy ust. 1 art. 27 ustawy z 11 sierpnia 1923 o tymcz. ureg. fin. komun., powołany bowiem przepis uprawnia gminę do pobierania opłat za czynności i poświadczenia urzędowe.

Przepisy, zawarte w § 111 rozp. z 23 listopada 1932 poz. 937 Dz. Ust. w przedmiocie wykonania ustawy z 11 sierpnia 1923 i w ust. 3 art. 27 tejże ustawy w brzmieniu dekretu z 3 grudnia 1935 poz. 544 Dz. Ust., wskazują, że opłaty, pobierane przez gminy za czynności i poświadczenia urzędowe, winny być dostosowane do kosztów utrzymania danej gałęzi zarządu komunalnego, co wyjaśnia charakter tych opłat, niezależnie od okoliczności, że powołane przepisy nie obowiązywały jeszcze w czasie powstania należności, o które toczy się w przypadku spór.

Ponieważ informacje, posiadane przez biuro adresowe gminy, wynikają z wykonywania przez gminę funkcji publicznoprawnej w zakresie ewidencji i kontroli ludności, z powołanych przeto przepisów wynika, że

opłaty za te informacje mają na celu umożliwienie wykonywania przez gminy ich publicznoprawnego obowiązku i źródłem ich jest nie umowa prywatnoprawna, lecz przepis ustawy, który ma na celu ułatwienie gminie wykonywania funkcji publicznoprawnej.

Przytoczony pogląd potwierdza wreszcie obecne brzmienie ust. 3 i 4 art. 1 rozp. o ewidencji i kontroli ruchu (ustawa z 15 marca 1932 poz. 390 Dz. Ust.).

Z przytoczonych względów należy uznać, że opłaty, pobierane za informacje, udzielane przez biura adresowe gmin, są oparte na stosunku publicznoprawnym gminy do petenta i mają na celu umożliwienie gminom wykonania ich publicznoprawnego obowiązku z zakresu kontroli ruchu ludności, dochodzenie przeto należności z tytułu tych opłat w drodze procesu cywilnego nie może mieć miejsca.

Wobec niedopuszczalności drogi sądowej — po uchyleniu wyroków Sądu Apelacyjnego i Okręgowego całe postępowanie zostało zniesione z zasądzeniem, zgodnie ze zgłoszonym wnioskiem, na rzecz Skarbu kosztów postępowania kasacyjnego.

169 A.

SAMORZĄD.

Ocena sądowa unieważnienia uchwały rady miejskiej, dokonanego przez władzę nadzorczą. — Ocena sądowa prawomocnych zarządzeń władz państwowych.

Sąd powszechny nie jest uprawniony do uznania za bezskuteczne uchylenia — z powodu nieważności — uchwały rady miejskiej przez władzę nadzorczą, która poprzednio prawomocnie tę uchwałę zatwierdziła.

Orzeczenie Izby Cywilnej SN z 29 stycznia — 12 lutego 1937 C I 1671/36.

Sąd Apelacyjny w Lublinie zatwierdził wyrok I instancji, uwzględniający powództwo, wytoczone przez Jana K. przeciwko Gminie m. Krasnegostawu o 1147 zł 70 gr, poszukiwanych tytułem reszty należności w ogólnej sumie 2250 zł, przyznanej powodowi uchwałą Rady Miejskiej celem pokrycia długów zlikwidowanej prywatnej szkoły żeńskiej w Krasnymstawie. Sąd Apelacyjny powołał się na to, że dowód, stwierdzający unieważnienie powyższej uchwały Rady Miejskiej przez Wydział Powia-

towy, został złożony dopiero w II instancji i że ta uchwała, jako prawomocna, nie mogła ulec uchyleniu.

Skarga kasacyjna Gminy m. Krasnegostawu domaga się uchylenia powyższego wyroku i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego, zarzucając wyrokowi: 1) naruszenie art. 33 dekretu z 4 lutego 1919 o samorządzie miejskim poz. 140/19 Dz. Pr., ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (poz. 294 Dz. Ust.) i art 351 k. p. c. przez uznanie za spóźnione złożenia dowodu o uchyleniu uchwały Rady Miejskiej przez Wydział Powiatowy i przez uznanie tego uchylenia za bezskuteczne, chociaż potrzeba złożenia tego dowodu wynikła dopiero w II instancji i chociaż Wydział Powiatowy był uprawniony do uchylenia z urzędu nieprawnie powziętej uchwały Rady Miejskiej, i 2) naruszenie art. 351 k. p. c. przez nieuzasadnienie poglądu, że świadkowie, powołani przez skarżącą Gminę, mają ustalić obojętne dla sprawy okoliczności.

W swej odpowiedzi na skargę kasacyjną Jan K. żąda jej oddalenia i zasądzenia kosztów postępowania kasacyjnego.

W związku z pierwszym zarzutem skargi kasacyjnej należy rozstrzygnąć, czy sąd jest uprawniony do uznania, że uchylenie z powodu nieważności uchwały rady miejskiej przez władzę nadzorczą jest bezskuteczne, jeśli ta uchwała była poprzednio prawomocnie zatwierdzona przez tę władzę nadzorczą.

SN w swych orzeczeniach kompletu całej b. Izby I Zb. orz. z r. 1922 nr 128 i z r. 1924 nr 29 uznał, że sądy są uprawnione do oceny prawomocnych rozporządzeń władz państwowych, jeśli władza państwowa wydała daną decyzję, chociaż jej wydanie nie wchodziło w zakres jej właściwości, lub jeśli ją wydała bez zachowania wszelkich zasad postępowania. Unieważnienie więc uchwały rady miejskiej przez władzę nadzorczą będzie ulegało swobodnej ocenie sądu, jeśli władza nadzorcza nie jest uprawniona do unieważniania zatwierdzonych poprzednio przez siebie uchwał rady miejskiej.

Ponieważ zaskarżony wyrok ustala, że unieważniona uchwała Rady Miejskiej w Krasnymstawie została wydana 3 października 1933. tzn. po wejściu w życie ustawy z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (p. 1 art. 130, poz. 294 Dz. Ust.), miały więc w przypadku zastosowanie przepisy p. 4 art. 65 i p. 1 art. 66 tej ustawy, z których mocy wydział powiatowy na podstawie polecenia Ministra Spraw Wewn. lub wojewoda jest władzą nadzorczą nad miastem nie wydzielonym z powiatowego związku samorządowego. Z mocy zaś przepisów p. 1 art. 101 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o post. admin. poz. 341 Dz. Ust. władza nadzorcza może z urzędu uchylić, jako nieważną, każdą decyzję, nawet prawomocną, w przypadkach wskazanych w tym artykule. Temu uchyleniu nie może stać na przeszkodzie fakt, że ta władza nadzorcza poprzednio daną

uchwałę zatwierdziła, jeśli tylko zachodzą warunki, przewidziane w wyżej powołanym art. 101, gdyż art. 100 tego rozp. stosuje się tylko do władzy, która decyzję wydała, ale nie do władzy, która decyzję zatwierdziła. Ten ostatni pogląd potwierdza też wyrok NTA z 9 września 1935 w sprawie l. rej. 748/33 (Zb. wyr. NTA nr 1059 A z r. 1935).

Z powyższego wynika, że sąd nie jest uprawniony do uznania za bezskuteczne uchylenia z powodu nieważności uchwały rady miejskiej przez władzę nadzorczą, która poprzednio prawomocnie tę uchwałę zatwierdziła.

Zaskarżony wyrok narusza zatem przepisy art. 351 k. p. c., gdyż uznaje za bezskuteczne unieważnienie uchwały Rady Miejskiej w Krasnymstawie przez władzę nadzorczą tylko na tej podstawie, że uchwała ta była prawomocna.

Nie można też uznać za słuszny poglądu Sądu Apelacyjnego, że złożenie dowodu o unieważnieniu uchwały Rady Miejskiej w II instancji było spóźnione, jeśli unieważnienie to nastąpiło dopiero po wydaniu wyroku przez Sąd I instancji, jak to ustala wyrok zaskarżony, gdyż skarżąca Gmina nie miała wskutek tego możności powołania się wcześniej na ten dowód (art. 404 k. p. c.).

Ponieważ z powyższych względów, wskutek naruszenia art. 351 i 404 k. p. c., zaskarżony wyrok ulega uchyleniu, więc zbędne jest omawianie pozostałego zarzutu kasacji.

I. Jest rzeczą w wysokim stopniu sporną, o ile sąd może badać legalność postępowania władz administracyjnych.

Powołane w tej mierze orzeczenia całej b. Izby I SN Zb. orz. z r. 1922 nr 128 i z r. 1924 nr 29 nasuwają ze stanowiska prawa dzisiaj obowiązującego szereg wątpliwości z tego powodu, że opierają się na ustawodawstwie dawniejszym bez uwzględnienia obecnie obowiązującego rozp. o NTA i bez uwzględnienia rozp. o post. admin. z 22 marca 1928 oraz polskiego kodeksu procedury cywilnej z r. 1930 znowelizowanego rozp. z r. 1932 poz. 802 Dz. Ust. (zwłaszcza art. 197 § 1), dekretu z 4 lutego 1919 o samorządzie miejskim, znowelizowanego ustawą z 23 marca 1933 o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, wreszcie konstytucji kwietniowej z r. 1935.

Co do rozwiązania niniejszego problemu istnieją dwa systemy; jeden jest to system angielski, który nie zna osobnego sądownictwa administracyjnego, a niezależności sądów wywalczonej w walce stanów angielskich z królem używa do tego celu, aby niezależnym sądom powierzyć orzecznictwo nie tylko w sprawach cywilnych i karnych, lecz także tzw. sądownictwo administracyjne tj. badanie legalności zarządzeń i orzeczeń władz administracyjnych. Pamiętać przy tym należy, że w chwili, gdy powyższy system kontroli się krystalizował, nie istniała w Anglii biurokratyczna hierarchia władz administracyjnych, a tym samym nie mógł istnieć i system kontroli legalności zarządzeń i orzeczeń władz administracyjnych przez wyższe instancje administracyjne. Drugi system, mianowicie francuski, już w czasach przed Wielką Rewolucją zmierzał do tego, aby urzędników administracyjnych królewskich za pomocą tzw. iuris evocandi zwolnić od odpowiedzialności przed sądami (zarówno cywilnymi

jak karnymi) z powodu ich działalności urzędowej, a system ten został ostatecznie rozwinięty i skrystalizowany przez ustawodawstwo administracyjne z czasów Wielkiej Rewolucji. Przy tym systemie kontrola nad legalnością zarządzeń i orzeczeń urzędników administracyjnych należy do przełożonych władz administercyjnych, ewent. do najwyższego sądu administracyjnego, jakim jest we Francji Rada Stanu (Conseil d'Etat).

Ze stanowiska prawodawstwa polskiego istnieje zasadnicza różnica z jednej strony między tą działalnością władzy administracyjnej, która nie polega na wykonywaniu zwierzchniczej władzy państwowej, np. kupno gruntu pod budowę koszar, umowa z przedsiębiorcą o wzniesienie budynku na koszary itd., a z drugiej strony między tą działalnością władzy, która polega na wykonywaniu zwierzchniczych praw państwowych, np. wywłaszczenie, nałożenie grzywny administracyjnej, rekwizycja pojazdów mechanicznych itd. O ile chodzi o działalność pierwszego rodzaju, to nie ulega wątpliwości, że może ona podlegać kontroli sądów w ten sposób, że np. sąd w toku procesu cywilnego może badać, czy dana umowa została ważnie zawarta, czy urzędnik podpisujący tę umowę imieniem Skarbu Państwa lub też jednostki samorządu terytorialnego miał potrzebne do tego upoważnienie, czy zachowana została przepisana forma itd. (zob. art. 2 k. p. c.) Jeżeli natomiast chodzi o działalność władz administracyjnych drugiego rodzaju, to w prawie polskim istnieje konsekwentnie rozbudowany system kontroli zarządzeń i orzeczeń władz administracyjnych w toku instancji, następnie system sądownictwa administracyjnego (NTA, sądy administracyjne b. dzielnicy pruskiej, możność kontroli orzeczeń karnych administracyjnych przez sądy karne — por. art. 70 konstytucji z r. 1935, itd.). Wszystkie te przepisy razem wzięte sprawiają, że postanowienia prawa polskiego, w tej dziedzinie obowiązującego, zbliżają się znacznie więcej do systemu francuskiego niż do angielskiego; można powiedzieć, że prawo polskie w tej dziedzinie jest tylko odmianą systemu francuskiego. Z tym otóż francuskim systemem, polegającym na ścisłym rozgraniczeniu kompetencji władz administracyjnych i sądownictwa, nie da się żadną miarą pogodzić badanie legalności orzeczeń czy też zarządzeń władz administracyjnych przez sądy z tą konsekwencją, że np. sąd w toku jakiegoś procesu cywilnego czy karnego uznałby za nieważny formalnie prawomocny już akt administracyjny i nie uznawałby skutkiem tego praw podmiotowych (czy to z dziedziny prawa publicznego, czy prywatnego, np. własności nabytej drogą wywłaszczenia, prawa wodnego nadanego na mocy koncesji władzy administracyjnej itd.), z mocy takiego aktu administracyjnego nabytych lub stwierdzonych.

Z poglądem powyżej przedstawionym pozostaje w zupełnej harmonii przepis art. 197 § 1 k. p. c. Nie nakazuje on wprawdzie, ale tylko pozwala sądowi cywilnemu zawiesić postępowanie m. i. także w tym wypadku, jeżeli rozstrzygnięcie sprawy *zależy od uprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej*, ale to ostrożne sformułowanie w niczym poprzednich wywodów osłabić nie może. Ze słów użytych przez prawodawcę: „jeżeli rozstrzygnięcie sprawy zależy od uprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej" wynika, że orzeczenie władzy administracyjnej ma decydujące znaczenie dla sądu przy rozstrzyganiu sporu cywilnego, a zatem że sąd nie może przy wydawaniu wyroku uznać formalnie ważnego orzeczenia władzy administracyjnej za nielegalne i z tego powodu nieważne. (Por. art. 26 rozp. Prez. z 22 marca 1928 poz. 384 Dz. Ust., dotyczący spraw patentowych oraz art. 99 ust. 5 i art. 180 dotyczące ochrony wzorów i znaków towarowych). *Pozwolenie* zaś sądowi cywilnemu na zawieszenie postępowania w tego rodzaju wypadku (a nie *nakaz* zawieszenia postępowania ze względu na toczące się postępowanie administracyjne) tłumaczy się dążnością prawodawcy do zapewnienia są-

dowi niezależności od władz administracyjnych. Gdyby bowiem sądy miały nakazane zawieszać postępowanie w tych wypadkach, gdy rozstrzygnięcie sprawy cywilnej zależy od poprzedniego orzeczenia władzy administracyjnej, wówczas władze administracyjne mogłyby np. przez tendencyjne przeciąganie sprawy utrudnić sądowi cywilnemu wymiar sprawiedliwości, a temu niebezpieczeństwu zapobiegł prawodawca, pozwalając, lecz nie nakazując zawieszenia postępowania cywilnego. Równie wyraźnie niewłaściwość sądów do badania ważności aktów administracyjnych (aktów zwierzchniczej władzy państwowej) jest zaznaczona w art. 566 § 3 k. p. c. Jeżeli bowiem już po powstaniu tytułu egzekucyjnego nastąpiło zdarzenie, skutkiem którego zobowiązanie wygasło albo nie może być egzekwowane, a podstawą egzekucji jest tytuł pochodzący od władzy administracyjnej, to do orzekania o wygaśnięciu obowiązku lub niedopuszczalności egzekucji sądowej powołane są nie sądy, lecz władze administracyjne.

II. W niniejszym wypadku na podstawie stanu faktycznego przytoczonego w wyroku trudno ocenić, czy pretensja powoda opiera się na tytule prawa publicznego, czy też na tytule prawa prywatnego, co w myśl poprzednich wywodów ma decydujące znaczenie dla zakresu kontroli sądowej nad działalnością władz administracyjnych. O ile można sądzić, przyznanie powodowi przez Radę Miejską kwoty pieniężnej celem pokrycia długów zlikwidowanej prywatnej szkoły żeńskiej w Krasnymstawie jest subwencją opartą na tytule prawnym darowizny lub też niesłusznego zbogacenia albo może sprawowania cudzych interesów bez zlecenia (negotiorum gestio; gminy są w myśl ustawy z r. 1922 obowiązane do zakładania i utrzymywania szkół powszechnych; utrzymywanie szkoły prywatnej żeńskiej przez powoda zwalniało gminę od utrzymywania państwowej szkoły powszechnej). O ile przypuszczenie to jest trafne, sąd miałby prawo badać wszystkie przesłanki, potrzebne do ważności aktu darowizny ewent. uznania długu z tytułu niesłusznego zbogacenia czy też sprawowania cudzych interesów bez zlecenia, a także miałby prawo badać, czy odwołanie darowizny wzgl. uznania było ważne ze stanowiska prawa cywilnego.

Franciszek Bossowski

170 A.

SPRAWY PRZEMYSŁOWE.

Zgłoszenie rozpoczęcia prowadzenia przemysłu niekoncesjonowanego[1].

W myśl art. 7 prawa przemysłowego dzierżawca przedsiębiorstwa winien złożyć odpowiednie zgłoszenie, niezależnie od zgłoszenia w swoim czasie przez osobę, która rozpoczęła prowadzenie przedsiębiorstwa.

Wyrok Izby Karnej (s. 2) SN z 20 lutego 1939 2 K. 2517/38.

---

[1] Por. OPA 1923/37, 1924/37, 2174/38, 2276/38.

Kasacja oskarżonego żąda uchylenia wyroku na zasadzie art. 516 lit. a) k. p. k. z powodu obrazy ... art. 7 prawa przemysłowego przez uznanie oskarżonego winnym niezgłoszenia przedsiębiorstwa w starostwie, mimo że jako dzierżawca już zgłoszonego należycie przedsiębiorstwa nie miał obowiązku ponownego zgłaszania.

SN zważył co następuje:

... W myśl art. 7 prawa przemysłowego,... kto rozpoczyna prowadzenie przemysłu, winien donieść o tym odpowiedniej władzy z przytoczeniem szczegółów, wymienionych w tym przepisie, przy czym o ile przemysł ma być prowadzony przez dzierżawcę, należy również podać dane, dotyczące jego osoby. Wynika stąd wbrew twierdzeniu kasacji, że dzierżawca przedsiębiorstwa winien złożyć odpowiednie zgłoszenie, niezależnie od zgłoszenia w swoim czasie przez osobę, która rozpoczęła jego prowadzenie.

Z przytoczonych względów kasację oddalono.

171 A.

SPRAWY PRZEMYSŁOWE.

Przemysł naftowy: Opłaty na Fundusz Popierania Wiertnictwa Naftowego[1].

1. Przepis § 9 rozp. min. z 12 października 1932 poz. 754 Dz. Ust. czyni w całości zadość wymogowi szczególnego uwzględnienia trudniejszego położenia przedsiębiorstw mniejszych, zawartemu w art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 poz. 306 Dz. Ust.

2. Sposób ustalenia masy eksportowej i cen, przewidziany w rozp. min. z 27 maja 1933 poz. 318 Dz. Ust. i w statucie „Polskiego Eksportu Naftowego“, nie przekracza ram, zakreślonych w ustawie z 18 marca 1932.

Wyrok NTA z 31 marca 1939 l. rej. 641/37 w sprawie Dereżyckiej Rafinerii Olejów Mineralnych i Fabryki Produktów Chemicznych Sp. z ogr. odp. w Drohobyczu przeciw Ministerstwu Przemysłu i Handlu w przedmiocie wymiaru opłat na Fundusz Popierania Wiertnictwa Naftowego.

„Polski Eksport Naftowy“ we Lwowie powołując się na rozp. Ministra Przemysłu i Handlu z 27 maja 1933 poz. 318 Dz. Ust. wymierzył Dereżyckiej Rafinerii Olejów Mineralnych Sp. z ogr. odp. opłatę na rzecz

[1] Por. OPA 2097/38.

Funduszu Popierania Wiertnictwa Naftowego za ilości produktów naftowych wysłane w maju 1933 na rynek krajowy z masy eksportowej. Od tego wymiaru wymieniona firma wniosła odwołanie, które Minister Przemysłu i Handlu orzeczeniem z 6 listopada 1933 częściowo uwzględnił, natomiast część zarzutów uznał za nieuzasadnione. W tym ostatnim zakresie firma zaskarżyła orzeczenie do NTA, który w wyroku z 26 lutego 1936 l. rej. 442/34 rozpatrzył wyłącznie zarzut skargi, iż mylnie ustalono masę eksportową, będącą jedną z podstaw wymiaru opłat za zwolnienie produktów naftowych od eksportu, w szczególności, że dokonane przez „Polski Eksport Naftowy" a przez Ministra zatwierdzone ustalenie masy eksportowej nie odpowiada przepisom § 8 rozp. Ministra Przemysłu i Handlu z 12 października 1932 poz. 754 Dz. Ust. oraz § 37 i 41 statutu „Polskiego Eksportu Naftowego". Trybunał uchylił z powodu wadliwego postępowania zaskarżoną część orzeczenia, ponieważ władza pozwana nie rozprawiła się z zarzutem podniesionym już w odwołaniu, że jeden z czynników służących do obliczenia opłat za zwolnienie od eksportu, jakim jest masa eksportowa, do której wydziela się pewien oznaczony procent wytwórczości poszczególnych produktów naftowych, nie został ustalony zgodnie z przytoczonymi wyżej przepisami.

Na skutek tego wyroku Minister Przemysłu i Handlu wydał ponowne orzeczenie z 9 listopada 1936, w którym uzupełniając część trzecią uzasadnienia swej poprzedniej decyzji z 6 listopada 1933 przez rozprawienie się z omówionym wyżej zarzutem odwołania, oddalił ten zarzut jako nieuzasadniony, podtrzymując poza tym w całości tę swoją poprzednią decyzję.

W skardze wniesionej do NTA wymieniona na wstępie firma, wobec powołania się władzy na poprzednią swą decyzję z 6 listopada 1933, występuje z zarzutami także przeciw tej podtrzymanej decyzji i wywodzi, że kwestionowany wymiar opłat pomija obowiązujące przepisy o ustalaniu masy eksportowej oraz o określeniu różnicy między ceną krajową a eksportową i pozostaje w sprzeczności z naczelną zasadą art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 poz. 306 Dz. Ust. co do szczególnego uwzględniania trudniejszego położenia przedsiębiorstw mniejszych. Skarżąca firma twierdzi przy tym, że celem ustalenia różnicy między ceną krajową a eksportową winny być obliczane dla produktów każdego przedsiębiorstwa z osobna przeciętne krajowe ceny hurtowe danego produktu, uzyskane przez to przedsiębiorstwo w danym miesiącu, a nie przeciętne ceny ze wszystkich transakcji hurtowych uzyskanych przez wszystkich uczestników „Polskiego Eksportu Naftowego". Z przepisu § 52 statutu, wskazanego przez pozwaną władzę, skarżąca wyprowadza wniosek, że chodzi właśnie o ceny indywidualne, a nie ogólne. Dalej zarzuca skarga zastosowanie cen hurtowych nie odpowiadających zwyczajom handlowym ani ustawie o po-

datku przemysłowym, a obejmujących także transakcje detaliczne z cenami znacznie wyższymi, co powoduje zwyżkę przeciętnych cen krajowych, a w następstwie zwiększenie wymiaru opłat. Również występuje skarżąca firma przeciw mylnemu zdaniem jej ustaleniu przeciętnych cen eksportowych wywodząc, że celem „Polskiego Eksportu Naftowego", jak wynika z nazwy, jest efektywny eksport, gdy tymczasem cała czynność tej organizacji ogranicza się mniej lub więcej do prowadzenia biura ewidencyjnego i do kontrolowania dokumentów o dokonanych transakcjach. Sprzeczne z ustawą jest też według poglądu skarżącej branie za podstawę wymiaru opłat ilości wydzielonych do masy eksportowej zamiast efektywnego eksportu produktów naftowych. Nie było dalej możliwe rozliczenie podług utargu za ostatni okres kwartalny w myśl ust. 3 § 52 statutu, gdyż „Polski Eksport Naftowy" rozpoczął swoją działalność dopiero 1 maja 1933. Następnie zarzuca skarga, że wbrew przepisom § 8 rozp. Ministra Przemysłu i Handlu z 12 października 1932 poz. 754 Dz. Ust. oraz § 37, 41 i 45 ust. 2 statutu „Polski Eksport Naftowy" ustala mylnie w swych obliczeniach masy eksportowej przede wszystkim wytwórczość oraz przewidywany zbyt krajowy na dany miesiąc, zdaniem zaś skarżącej firmy prawodawcy chodziło przy wymiarze opłat o to, aby cyfry ustalające masę eksportową były możliwie pozbawione cech przypadkowości i chwilowych fluktuacji. O ile wszakże miały być uwzględnione zaszłe w międzyczasie zmiany, to idzie tu o poważne zmiany w produkcji surowca, w konsumcji wewnętrznej lub innych ważnych okolicznościach, a przecie w miarodajnym dla niniejszej sprawy okresie nie zaszła zdaniem skarżącej żadna tego rodzaju zmiana. Nadto według zapatrywania skargi definicja eksportu podana w § 37 ust. b) statutu sprzeczna jest z pojęciem eksportu, ponieważ uwzględnia także ilości produktów, znajdujących się w zapasie w rafineriach ponad zbyt krajowy. Wskutek praktyki zastosowanej przez „Polski Eksport Naftowy" przy wymiarze opłat za maj i czerwiec 1933 obliczenia wypadły zdaniem skarżącej o połowę za wysoko. Wreszcie skoro „okres półroczny z góry", przewidziany w § 8 rozp. z 12 października 1932, kończy się w niniejszym przypadku w dniu 1 listopada 1932, to według twierdzenia skarżącej czas, w którym uwzględnione być mają zaszłe w międzyczasie zmiany, rozpoczyna się po dniu 1 listopada 1932, a nie już 1 lipca 1932, jak to przyjął „Polski Eksport Naftowy". Dokonany w powyższych warunkach zbyt wysoki wymiar opłat nie da się zdaniem skarżącej pogodzić z postanowieniem art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932, nakazującym szczególnie uwzględniać trudniejsze położenie przedsiębiorstw mniejszych.

NTA rozważył co następuje:

Wywody skargi zmierzają przede wszystkim do wykazania, że obliczenie i wymiar opłat na rzecz popierania wiertnictwa naftowego, określonych w § 10 rozp. Ministra Przemysłu i Handlu z 12 października 1932

poz. 754 Dz. Ust., a nałożonych na skarżącą firmę w zamian za zwolnienie jej od obowiązku wydzielenia dla eksportu pewnej części wytwarzanych przez nią produktów naftowych, dokonane zostały przez „Polski Eksport Naftowy“ z naruszeniem art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 poz. 306 Dz. Ust.

O ile skarżąca firma powołuje się w tym względzie na zamieszczone w art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 w brzmieniu pierwotnym słowa: „ze szczególnym uwzględnieniem trudniejszego położenia przedsiębiorstw mniejszych“, należy stwierdzić, że słowa te użyte zostały wyłącznie w związku z udzielonym Ministrowi Przemysłu i Handlu prawem wydawania rozporządzeń i zarządzeń w zakresie podziału między poszczególne zakłady przeróbcze kontyngentów produktów naftowych, przeznaczonych tak na rynek wewnętrzny jak i zagraniczny. Otóż Minister wydawszy rozp. z 12 października 1932 w sprawie przymusowej organizacji obrotu zagranicznego olejem skalnym i produktami naftowymi uwzględnił wskazany postulat ustawowy w § 9 rozp. obniżając m n i e j s z y m przedsiębiorstwom rafineryjnym ilości, które w myśl ogólnego postanowienia § 8 rozp. obowiązane są one wydzielić do eksportu. Do czynienia zaś dalszych ulg w obrębie przepisów art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 z racji trudniejszego położenia przedsiębiorstw mniejszych Minister Przemysłu i Handlu nie był obowiązany.

Co się zaś tyczy dalszego postanowienia tegoż art. 1 lit. g) ustawy, odnoszącego się do przedsiębiorstw o łącznej wytwórczości do 6.000 ton rocznie, które to określenie wychodzi poza pojęcie przedsiębiorstw mniejszych, — to tym przedsiębiorstwom pozostawiony został do czasu obowiązywania wymienionego przepisu w brzmieniu pierwotnym wybór: bądź oddania pewnej części swych produktów do eksportu bądź zwolnienia się od tego przez uiszczenie opłat specjalnych od ilości produktów sprzedanych w kraju ponad przyznany im kontyngent wewnętrzny; opłaty, o których mowa, określa Minister Przemysłu i Handlu w wysokości nie przekraczającej różnicy między ceną krajową a eksportową danego produktu. Wobec ramowego charakteru tego ostatniego przepisu przy braku szczególnych wskazań ustalenie cen krajowej i eksportowej pozostawione zostało oczywiście Ministrowi Przemysłu i Handlu, który sprawę tę unormował rozporządzeniem z 27 maja 1933 poz. 318 Dz. Ust., postanawiającym w § 9 i 10 m. i., że ceny krajowa i eksportowa określone będą w sposób przewidziany w statucie organizacji „Polski Eksport Naftowy“. Wyjaśnienie, dlaczego za podstawę obliczenia nie wzięto cen indywidualnych poszczególnych przedsiębiorstw, jak tego życzy sobie strona skarżąca — zawarte jest w odpowiedzi władzy pozwanej na skargę, która zwróciła przede wszystkim uwagę na to, że cen eksportowych przedsiębiorstwa zwalniające się od eksportu w ogóle nie osiągają, a zdaniem władzy najbardziej zbli-

żona do słuszności jest podstawa uzyskiwana z przeciętnych cen za dany produkt osiągniętych przez wszystkie firmy w eksporcie i w kraju; nadto poszczególne ceny z transakcji różnych firm mogą z przyczyn czysto przypadkowych odbiegać znacznie od cen rynkowych, co jednak przy zastosowaniu cen przeciętnych będzie się mogło zdarzyć w znacznie mniejszym stopniu. Z tego też powodu, jak zaznaczyła dalej władza pozwana w odpowiedzi, wyeliminowane zostały w decyzji z 9 listopada 1936 produkty specjalne, aby ile możności usunąć czynniki indywidualne odbiegające zbytnio od przeciętności. Gdyby zaś za podstawę obliczenia różnicy cen wziąć tylko ceny indywidualne osiągane przez poszczególne przedsiębiorstwa, to w pewnych okolicznościach mogłoby to doprowadzić nawet do zwolnienia się od płacenia jakichkolwiek opłat od pewnego produktu.

Ponieważ tedy, jak już zaznaczono wyżej, omawiane postanowienie art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932 posiada charakter ramowy, nie wykluczając dokonania obliczenia różnicy cen krajowej i eksportowej w sposób, jaki w niniejszym przypadku został zastosowany, zatem wszelkie odnośne zarzuty skargi przedstawiają się jako nieuzasadnione. To samo dotyczy także zarzutu, że „Polski Eksport Naftowy" zajmuje się tylko kontrolą i ewidencją eksportu produktów naftowych; Minister Przemysłu i Handlu miał bowiem i w tym kierunku swobodę, powołując do życia organizację „Polski Eksport Naftowy" oraz nadając tej organizacji statut. Jeżeli zaś ustawa z 18 marca 1932 w art. 1 lit. c) przewiduje scentralizowanie obrotu produktami naftowymi, to — jak trafnie zauważyła władza pozwana we wspomnianej odpowiedzi swej — nie jest konieczne dla takiego scentralizowania, którego przeprowadzenie w praktyce nie jest zresztą w ustawie bliżej sprecyzowane, skupienie także wszelkich czynności sprzedażnych w ręku centralnego organu, lecz wystarcza prowadzenie przez ten organ ścisłej kontroli nad danymi czynnościami handlowymi, wykonywanymi przez firmy.

Co się tyczy podniesionego w skardze braku danych o cenach sprzed powstania „Polskiego Eksportu Naftowego" tj. sprzed 1 maja 1933, Trybunał zauważa, że wobec możności każdoczesnego poinformowania się o potrzebnych danych u firm ze strony tej organizacji brak ten nie stanowi bynajmniej istotnej przeszkody do rozliczenia na podstawie utargu sprzed powyższego terminu.

W dalszych wywodach skarżąca firma zarzuca, że wprowadzenie do omawianego obliczenia tzw. masy eksportowej jako sumy produktów przeznaczonych do zbycia na rynku zagranicznym narusza postanowienie art. 1 lit. g) ustawy z 18 marca 1932, zwalniające pewne przedsiębiorstwa na ich żądanie od eksportu, z czego zdaniem skarżącej wynika, że pod uwagę wchodzić winien tylko efektywny, dokonany już a nie dopiero zamierzony eksport.

Na wywody te Trybunał zaznacza, że już z samego brzmienia powołanych w skardze słów ustawy „zwolnienie od eksportu“ należy wnioskować, że zwolnienie to może odnosić się tylko do zamierzonego, ale jeszcze nie dokonanego eksportu. Odpowiada poza tym względom racjonalności ujęcie całego zamierzonego w danym okresie eksportu produktów, z których pewna część podlega zwolnieniu od eksportu, jako tzw. „masy eksportowej“, celem ustalenia przeciętnej ceny eksportowej.

Wreszcie skarżąca firma kwestionuje sposób ustalania masy eksportowej powołując się na to, że w myśl § 8 rozp. Ministra Przemysłu i Handlu z 12 października 1932 ustalenie to winno się dokonywać z uwzględnieniem zaszłych w międzyczasie zmian; tymczasem Polski Eksport Naftowy, zamiast ograniczyć się do zmian „w międzyczasie“ tj. po upływie pierwszego półrocza roku poprzedniego, a więc po 1 listopada 1932, uwzględnił zmiany zaszłe także w czasie owego półrocza, a nadto aż do dnia uskutecznienia wymiaru opłat za maj 1933.

Wywody te nie znajdują oparcia w powołanych w skardze przepisach, a jako wyrażające tylko odmienny pogląd strony skarżącej w kwestii, jaki sposób obliczenia byłby zdaniem jej słuszniejszy, nie mogą podważyć stanowiska zajętego przez władzę.

Ponieważ Trybunał nie dopatrzył się nielegalności zaskarżonego orzeczenia we wskazanych w skardze kierunkach, należało skargę tę oddalić jako nieuzasadnioną.

172 A.

SPRAWY PRZEMYSŁOWE.

Zarobkowe pośrednictwo pracy: Pozwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego pośrednictwa pracy, uzyskane na podstawie niemieckiej ustawy — zasięg terytorialny.

Pozwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego pośrednictwa pracy, uzyskane na podstawie niemieckiej ustawy z 2 czerwca 1910 o pośrednictwie pracy (Dz. Ust. Rz. str. 860), daje uprawnienia do działania tylko na terenie Górnego Śląska.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 24 lutego 1939 1 K. 1464/38.

Kasacja Prokuratora zarzuca zaskarżonemu wyrokowi obrazę art. 2 i 3 ustawy z 21 października 1921 o zarobkowym pośrednictwie pracy

poz. 647 Dz. Ust. przez uniewinnienie oskarżonego, mimo iż zezwolenie miejscowej władzy śląskiej nie dawało mu uprawnienia do rozwijania działalności na obszarze całego Państwa.

SN zważył co następuje:

Ustawa z 21 października 1921 o zarobkowym pośrednictwie pracy poz. 647 Dz. Ust. w art. 3 stanowi, że pozwolenie na prowadzenie przedsiębiorstwa zarobkowego pośrednictwa pracy wydaje Minister Pracy i Opieki Społ., a obecnie w myśl art. 117 rozp. Prez. z 28 grudnia 1934 (poz. 976 Dz. Ust.) wojewoda (Komisarz Rządu na m. st. Warszawę), przy czym w każdorazowym zezwoleniu jest określone, do jakiej miejscowości się odnosi (art. 6 ust. 1). Gdy przeto według cyt. ustawy zasięg terytorialnej działalności przedsiębiorstwa jest w zezwoleniu określony, to aczkolwiek niemiecka ustawa z 2 czerwca 1910 o pośrednictwie pracy (Dz. Ust. Rz. str. 860) nie zawiera wyraźnego postanowienia co do granic terytorialnych zezwolenia, niemniej, skoro ustawa polska zezwala na działalność przestępstwa na podstawie konkretnego dla danej miejscowości zezwolenia, to zezwolenie uzyskane na podstawie cyt. ustawy Rzeszy nie daje uprawnień do działania na pozostałym obszarze Rzeczypospolitej.

Ustawa z 21 października 1921 poz. 647 Dz. Ust. ustanawia nie tylko kompetencję władzy uprawnionej do wydawania koncesji, lecz zarazem określa terytorialne jej granice i zawiera inne postanowienia normujące działalność tego typu przedsiębiorstw, z czego a contrario wynika, że bez takiego zezwolenia działalność na terenie Państwa z wyjątkiem Górnego Śląska jest niedopuszczalna.

Bez znaczenia dla oceny sprawy jest przepis ust. 2 art. 16 ustawy z 21 października 1921, dotyczący istniejących już w chwili wydania ustawy przedsiębiorstw pośrednictwa pracy w b. zaborach austriackim i pruskim, powstałych na podstawie dawniejszych przepisów, uchylonych ustawą z 21 października 1921, obowiązują także na terytorium b. zaboru pruskiego (art. 22), ale nie na Górnym Śląsku, gdzie niemiecka ustawa z 2 czerwca 1910 zachowała swą moc obowiązującą na zasadzie art. 2 ustawy konstytucyjnej z 15 lipca 1920 poz. 487 Dz. Ust. Ta niemiecka ustawa, utrzymana w mocy na ziemiach Górnego Śląska, nie została żadnym aktem prawnym rozciągnięta na inne ziemie Państwa Polskiego, na których obowiązuje ustawa polska z 21 października 1921.

Z tych powodów SN zaskarżony wyrok na mocy art. 514 a) k. p. k. uchyla, powołując się zresztą na uzasadnienie swego wyroku z 8 września 1938 1 K. 566/38 w analogicznej sprawie oskarżonego Jakuba M. (Sygn. akt Sądu Okręgowego w Warszawie S. Kad. 4045/37).

173 A.

ZAKŁADY UBEZPIECZEŃ.

Pojęcie działalności ubezpieczeniowej, wymagającej zezwolenia[1].

Wobec braku ścisłej definicji i bliższego określenia istoty działalności ubezpieczeniowej z rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń poz. 64 Dz. Ust., które jako lex specialis interpretacji rozciągłej nie ulega, sąd winien, stosując art. 1 i 100 tegoż rozp., rozważyć, na czym polegała działalność ubezpieczeniowa danej instytucji i w jakich konkretnych przypadkach działalność ta się przejawiła, na jakich warunkach i z kim zawarte zostały umowy ubezpieczenia i czy umowy były wykonywane, oraz czy fundusz zapomogowy składał się wyłącznie ze składek ubezpieczeniowych, czy też składki te nie wystarczały dla celów ubezpieczeniowych i działalność instytucji miała charakter społeczno-filantropijny.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 27 września 1937 1 K. 606/36.

Kasacja oskarżonego zarzuca wyrokowi obrazę art. 1 i 100 rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 poz. 64 Dz. Ust., art. 7, 124, 360, 379 k. p. k., art. 1964 k. c., przez: a) bezpodstawne skazanie oskarżonego mimo braku ustalenia w jego działaniu znamion przestępstwa, gdyż Związek Zawodowy Chrześcijańskiej Służby Domowej nie ma nic wspólnego z towarzystwami ubezpieczeń i nie podlega kontroli Ministerstwa Skarbu, lecz Ministerstwa Spraw Wewn.; b) oparcie orzeczenia o winie oskarżonego na opinii biegłego K., który orzekł, że działalność oskarżonego była działalnością ubezpieczeniową, i nierozważenie dalszej części opinii tego biegłego, który przyznał, że nie jest mu znany ani przepis ustawy, ani też żadne dzieło naukowe, które by dawało definicję, co należy rozumieć przez działalność ubezpieczeniową....

...SN zważył co następuje:

1. Dla zaistnienia odpowiedzialności z art. 1 i 100 rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 poz. 64 Dz. Ust. o kontroli ubezpieczeń niezbędne jest uzasadnione należycie ustalenie, że w konkretnych przypadkach zachodzą warunki działalności ubezpieczeniowej, uprawianej bez zezwolenia właściwej władzy. Z uwagi na brak ścisłej definicji i bliższego określenia istoty działalności ubezpieczeniowej w cyt. rozp., które jako lex specialis interpretacji rozciągłej nie ulega, Sąd winien jest, stosując art. 1 i 100 tego rozp., rozważyć, na czym polegała działalność ubezpieczeniowa danej instytucji i w jakich konkretnych przypadkach działalność ta się przejawiła, na ja-

[1] Por. OPA 2279/38.

kich warunkach i z kim zawarte zostały umowy ubezpieczenia i czy umowy te były wykonywane, oraz czy fundusz zapomogowy składał się wyłącznie ze składek ubezpieczeniowych, czy też składki te nie wystarczały dla celów ubezpieczeniowych i działalność instytucji miała charakter społeczno-filantropijny. Z rozważania i oceny w powyższych kierunkach faktycznych okoliczności sprawy w związku z odnośnymi przepisami prawa obowiązany jest Sąd wysnuć oparty na faktycznej i prawnej podstawie uzasadniony wniosek o istotnym charakterze działalności zapomogowej danej instytucji i czy podlegała jej działalność rozporządzeniu o kontroli ubezpieczeń. Sądy obu instancji w niniejszej sprawie, uznając oskarżonego, jako kierownika Związku Zawodowego Chrześcijańskiej Służby Domowej, winnym wykonywania działalności ubezpieczeniowej bez zezwolenia właściwej władzy w czasie od 20 maja 1928 do 12 maja 1934, w wyżej wskazanych kierunkach sprawy nie rozważyły i wniosku swego nie uzasadniły, jak również nie uzasadniły, czy i dlaczego organizowanie i kierowanie funduszem zapomóg starczych i na wypadek niezdolności do pracy, prowadzone przy Związku Zawodowym Chrześcijańskiej Służby Domowej, stanowiło działalność ubezpieczeniową w sensie art. 1 cyt. rozp. o kontroli ubezpieczeń, nie przytoczyły żadnego konkretnego przypadku działalności ubezpieczeniowej i nie wskazały ani jednej umowy ubezpieczenia oraz warunków i sposobu jej wykonania. Ogólnikowe powołanie się w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku na „stan faktyczny rzeczy“ i „opinie biegłych“, bez sprecyzowania konkretnych przesłanek, z których Sąd wysnuł wniosek o uprawianiu działalności ubezpieczeniowej przez oskarżonego, nie daje możności SN sprawdzenia, czy powyższy wniosek jest słusznie i logicznie wysnuty z faktycznych danych przewodu sądowego. Również samo powołanie się Sądu na opinię biegłego K., dotyczącą głównie praktyki stosowanej przez Ministerstwo Skarbu, bez przytoczenia istotnej treści tej opinii, oceny i uzasadnienia jej słuszności, nie czyni zadość wymogom art. 379 k. p. k. Wreszcie ogólnikowe powołanie się w wyroku na blankiet „książeczki obrachunkowej“ również nie daje podstawy do powzięcia wniosku o winie, skoro Sąd ani treści tej książeczki nie rozważył w wyroku ani nie ustalił przez wskazanie konkretnych przypadków, czy i kiedy, z kim i na jakich warunkach zawierane były umowy ubezpieczenia, czy były one wykonywane i czy na cele zapomogowe starczyły pobierane składki ubezpieczeniowe. W tym stanie rzeczy należy uznać, że Sąd Okręgowy w uzasadnieniu swego wyroku z obrazą art. 379 k. p. k. w związku z art. 1 i 100 rozp. o kontroli ubezpieczeń, nie ustalił w działaniu oskarżonego znamion przypisanego mu przestępstwa, jak to zasadnie zarzuca kasacja, brak zaś prawnej i faktycznej podstawy powoduje konieczność uchylenia zaskarżonego wyroku, wobec czego rozpoznawanie pozostałych zarzutów kasacji staje się zbędne. . . .

Rozp. Prez. z 26 stycznia 1928 o kontroli ubezpieczeń w art. 1 ust. 1 stanowi, że działalność ubezpieczeniową wolno wykonywać tylko za zezwoleniem władzy nadzorczej. Jakkolwiek postanowienie to umieszczono w części, zatytułowanej „Prywatne zakłady ubezpieczeń", z jego kategorycznego brzmienia zdaje się niewątpliwie wynikać, iż dotyczy ono wszelkiej działalności ubezpieczeniowej a nie tylko działalności ubezpieczeniowej wykonywanej przez zakłady ubezpieczeń, z zastrzeżeniem oczywiście odmiennych postanowień rozp. Prez., zawartych w szczególności w części drugiej traktującej o zakładach publicznych i szóstej — przepisy końcowe. Zatem działalność ubezpieczeniowa, choćby była podjęta przez podmiot zajmujący się nią nie wyłącznie, albo zgoła ubocznie, podpada pod postanowienie art. 1 ust. 1 cyt. rozp.

Swego rodzaju klasyczne w zakresie nadzoru nad ubezpieczeniami ustawodawstwo szwajcarskie i niemieckie określało stosunek władzy nadzorczej nie do działalności ubezpieczeniowej lecz do prywatnego przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego. Ustawa szwajcarska z r. 1885 głosi, że bez zgody Rady Związkowej zakazane jest całkowicie prywatnym przedsiębiorstwom (privaten Unternehmungen) prowadzenie w Szwajcarii operacji ubezpieczeniowych (Vornahme von Versicherungsgeschäften in der Schweiz). Brzmienie § 1 ust. 1 niemieckiej ustawy z r. 1901 jest bardzo zbliżone w treści do brzmienia ustawy szwajcarskiej: „Prywatne przedsiębiorstwa, których przedmiotem działalności jest prowadzenie operacji ubezpieczeniowych (welche den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstand haben) podlegają z zastrzeżeniem przepisów zawartych w §§... nadzorowi według zasad niniejszej ustawy". Że ustawodawstwu szwajcarskiemu szło wyłącznie o działalność wykonywaną przez zakłady ubezpieczeń, a nie o działalność ubezpieczeniową poza tymi ostatnimi podejmowaną, stwierdza to wyraźnie jeden z najwybitniejszych prawników ubezpieczeniowych szwajcarskich Roelli, cytowany bardzo często przez komentatorów niemieckich (zob. Roelli, Kommentar zum schweizerischen Bundesgesetze über den Versicherungsvertrag, 1914, t. I, str. 25: „Das Bundes-Aufsichts-Gesetz trifft das Versicherungsgeschäft nur insoweit, als es von einer Privatunternehmung als Versicherer ausgeht"). W sposób analogiczny pojmowało postanowienia § 1 ust. 1 niemieckiej ustawy z r. 1901 orzecznictwo Sądu Rzeszy. Orzecznictwo to uznawało operacje ubezpieczeniowe za podlegające nadzorowi tylko wtedy, gdy były one przedmiotem samodzielnej działalności, a więc stanowiły albo działalność główną przedsiębiorstwa, albo działalność wyodrębnioną pod względem organizacyjnym z przedsiębiorstwa nie trudniącego się operacjami ubezpieczeniowymi (por. Hagen w wyd. przez Ehrenberga „Handbuch des gesamten Handelsrechts" t. VIII cz. I, str. 340 i 341). Między innymi stanowisko to, aprobowane również przez naukę, stało się powodem trudności rozciągnięcia nadzoru na ubezpieczenie abonentów uprawiane przez przedsiębiorstwa prasowe. Obecnie, nawiasem mówiąc, te trudności zostały usunięte, gdyż dziś obowiązujące znowelizowane postanowienia ustawy z r. 1901 decyzję co do ustalenia czy przedsiębiorstwo podlega nadzorowi czy też od nadzoru jest wolne przekazują władzy nadzorczej.

Jakkolwiek ustawa szwajcarska z r. 1885 i niemiecka z r. 1901 odmiennie niż rozp. Prez. z r. 1928 oznaczają przedmiot nadzoru ubezpieczeniowego, to jednak i pod rządem tych ustaw było ze stanowiska prawa zagadnieniem istotnym ustalenie treści pojęcia „Vornahme" czy „Betrieb von Versicherungsgeschäften", gdyż pojęcia te określały właśnie charakter i naturę przedsiębiorstwa nadzorowanego, przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego. Z drugiej strony „Vornahme von Versicherungsgeschäften" i „Betrieb von Versicherungsgeschäften" są to pojęcia identyczne z pojęciem działalności ubezpieczeniowej. I dlatego poglądy teorii niemieckiej na istotę „Betrieb von

Versicherungsgeschäften" mają zasadnicze znaczenie dla określenia „działalności ubezpieczeniowej".

Zdaniem Hagena (op. cit. cz. I str. 72 i n.), nieodzowną przesłanką przedsiębiorstwa ubezpieczeniowego w rozumieniu ustawy z r. 1901 jest prowadzenie działalności ubezpieczeniowej (Betrieb von Versicherungsgeschäften), przy czym działalność ta nie może być działalnością poboczną (por. wyżej uwagi o stanowisku Sądu Rzeszy) i musi stawiać sobie za cel stałe osiąganie pewnego kompleksu operacji ubezpieczeniowych. Działalność ubezpieczeniowa — to nie tylko zawieranie konkretnych umów ubezpieczeniowych, ale również akcja pozyskiwania ubezpieczeń, choćby przygotowawcza jak np. rozsyłanie prospektów itp. (Hagen op. cit. cz. I str. 296).

Na gruncie ustawy z r. 1901, która dotyczy prywatnych zakładów ubezpieczeń, działających w sferze stosunków ubezpieczeniowych dobrowolnych, a więc opartych na umowie, pojęcie operacji ubezpieczeniowej lub też interesu ubezpieczeniowego, używane przez tę ustawę, pokrywa się z pojęciem umowy ubezpieczeniowej. Stąd komentatorowie omawiają przeważnie działalność ubezpieczeniową jako działalność w zakresie umów ubezpieczeniowych. Widzieliśmy to już przed chwilą u Hagena. To samo spotykamy u Könige „Gesetz über die privaten Versicherungsunternehmungen" (wyd. Guttentaga, 1901, str. 5 i n.). Podobnie na gruncie austriackiego regulatywu asekuracyjnego stawia sprawę Ehrenzweig „Die Rechtsordnung der Vertragsversicherung" (1929, str. 13).

Należy zauważyć, że istnieją wyraźne dwie grupy poglądów na istotę umowy ubezpieczenia (por. Könige loc. cit.). Według jednej grupy umowę ubezpieczenia charakteryzują wyłącznie następujące cechy: odpłatność, obowiązek świadczenia w razie zajścia określonego zdarzenia losowego i samodzielność transakcji; rozmaici autorowie różnie ujmują pojęcie zajścia określonego zdarzenia losowego, te rozważania jednak jako nieistotne w kwestii pojęcia działalności ubezpieczeniowej pozostawiamy na boku. Dla drugiej grupy poglądów również istotną cechą umowy ubezpieczeniowej jest techniczno-gospodarcza strona ubezpieczenia, polegająca na tworzeniu wspólnoty ryzyka. Ta grupa uważa za umowy ubezpieczeniowe tylko takie samodzielne umowy, zobowiązujące za opłatą do pokrycia ryzyka, które zawierane są planowo z nastawieniem utworzenia wielkiego kompleksu ryzyk (im planmässigen Betriebe). Stanowisko pierwsze reprezentuje Ehrenberg w „Versicherungsrecht" (1893, str. 55), także Hagen (op. cit. cz. I str. 18 i n.), stanowisko drugie spotykamy w dawniejszej literaturze prawniczej np. w Goldschmidta „Handbuch des Handelsrechts". W Versicherungslexikonie Manesa wyd. z r. 1924 Ehrenberg (na str. 1380) staje na stanowisku drugiej grupy poglądów. Roelli (op. cit. t. I str. 24 i 25), jakkolwiek uznaje za umowy ubezpieczenia także umowy, które nie są zawierane „im planmässigen Betriebe", uważa, że szwajcarskiej ustawie o umowie ubezpieczenia podlegają tylko umowy dochodzące do skutku w wykonywaniu planowej działalności. Do podobnej opinii w zastosowaniu do austriackiej ustawy o kontrakcie ubezpieczenia dochodzi Ehrenzweig (op. cit. str. 13 nota 10). Według Könige (op. cit. str. 6) niemiecka ustawa z r. 1901 pojmuje działalność ubezpieczeniową w rozumieniu gospodarczym, a więc musi tu zachodzić wspólnota ryzyka obejmująca większą ilość ubezpieczonych. Bruck „Reichsgesetz über den Versicherungsvertrag" (wyd. Guttentaga r. 1932 str. 13) uważa, iż według ustawy o umowie ubezpieczenia w przeciwieństwie do ustawy o nadzorze z r. 1901 „Planmässigkeit des Versicherungsbetriebes" nie stanowi essentiale lecz naturale negotii. Charakterystyczny jest pogląd Planiola „O zobowiązaniach" (wyd. polskie z r. 1928 str. 493 i 494), który podkreśla rolę instytucji ubezpieczeniowych jako jedynie pośredników przy tworzeniu zespołu ubezpieczonych i zauważa, że, jakkolwiek pojedyncza umowa ubezpieczeniowa (tzn. poza zespołem)

byłaby ważna, nie stanowiłaby przecież nic innego jak tylko coś w rodzaju zakładu z nierównymi szansami. Również Josserand „Cours de droit civil positif français" (1933, t. II, str. 720) śród rozważań prawniczych uważa za konieczne podkreślić: „il faut voir dans l'assurance un procédé de socialisation de risque". Jeżeli chodzi o moją opinię, to oświadczam się za drugą grupą poglądów (por. mój „Wstęp do nauki o ubezpieczeniach", 1934, str. 17).

Jak widać z powyższego, bardzo poważna część teoretyków uznaje planowość z nastawieniem utworzenia wielkiego kompleksu ryzyk za istotną cechę umów ubezpieczenia. Jeśliby nawet pominąć tę cechę jako istotną dla umowy ubezpieczenia, należy ją jednak przyjąć jako istotną dla d z i a ł a l n o ś c i u b e z p i e c z e n i o w e j. Czyni to, jak widzieliśmy, Hagen, który przecież jest zwolennikiem pierwszej grupy poglądów na umowę ubezpieczenia.

W ujęciu działalności ubezpieczeniowej Hagena, podobnie jak w ogóle w pojęciu „planmässiger Betrieb" lub „Grossbetrieb" tkwi implicite przesłanka masowości. Działalność ubezpieczeniowa musi być działalnością masową przynajmniej potencjalnie. Wiadomą jest rzeczą, że instytucja ubezpieczeniowa nie od razu posiada w swym portfelu wielką ilość ryzyk. Niemniej przecież tendencja w tym kierunku zgrupowania masy ryzyk istnieje zawsze. Toteż tam, gdzie jej nie ma, nie może być mowy o działalności ubezpieczeniowej. Pojedyncza umowa renty za opłatą mogłaby być w rozumieniu zwolenników pierwotnego poglądu Ehrenberga i poglądu Hagena uznana za umowę ubezpieczenia (por. Bruck l. cit.), nie może być przecież uważana za przejaw działalności ubezpieczeniowej.

Z drugiej strony nie należy zbyt wąsko pojmować „planowości". Planowość w dziedzinie ubezpieczeń polega na odpowiednim łączeniu ryzyk i obciążaniu składką. Bynajmniej jednak nie zawsze opiera się na ścisłych wyliczeniach, a nawet na dorobku obserwacji statystycznych. W nowych lub mało rozpowszechnionych działach ubezpieczeń technika ubezpieczeniowa dopiero z czasem osiąga pewien poziom wyższy. Dlatego nawet prymitywne pod względem techniki ubezpieczeniowej organizacje mogą w rozumieniu prawa prowadzić działalność ubezpieczeniową.

Komentatorzy ustawodawstwa niemieckiego jednozgodnie podkreślają, że w pojęciu działalności ubezpieczeniowej tkwi pierwiastek samodzielności operacyj. Umowy ubezpieczeniowe winny posiadać własne znaczenie, a nie stanowić uzupełnienia innej umowy. Przejęcie przez spedytora lub przewoźnika odpowiedzialności za ryzyko ogniowe nie jest umową ubezpieczenia. Podobnie rzecz się przedstawia z przejęciem delcredere przez pośrednika albo przejęciem na siebie przez kuśnierza odpowiedzialności za szkody wywołane przez mole w futrach wziętych do przechowania. Opinia ta zgodna jest w zasadzie z wynikami obrad komisji parlamentarnej, poświęconych projektowi ustawy z r. 1901 (zob. Könige op. cit. str. 9). Rozwiązanie zagadnienia samodzielnego charakteru działalności i umowy ubezpieczeniowej, przyjęte przez naukę niemiecką, stanowi refleks podstawowej zasady ustawy z r. 1901, zasady nadzoru nie nad działalnością, lecz nad przedsiębiorstwem ubezpieczeniowym. Moim zdaniem, pod rządem rozp. Prez. o kontroli ubezpieczeń, które właśnie przyjęło zasadę odwrotną, dodatkowy charakter umów nie wystarcza do stwierdzenia, iż nie zachodzi przypadek działalności ubezpieczeniowej. Mniemam, iż zawieranie masowe umów przejęcia ryzyka za opłatą nie będzie mogło być uznane za działalność ubezpieczeniową tylko wtedy, gdy te umowy dodatkowe wiążą się z umową zasadniczą ze względu na jej treść istotną. Mamy taki stan rzeczy w razie przejęcia delcredere i w innych poprzednio wymienionych przypadkach. Natomiast ubezpieczenie abonentów przez przedsiębiorstwo prasowe będzie w świetle tych wywodów bezspornie działalnością ubezpieczeniową.

§ 1 ust. 2 ustawy z r. 1901 głosi, że nie będą uważane za zakłady ubezpieczeń takie zrzeszenia, które nie dają swoim członkom roszczenia prawnego z tytułu przyrzeczonych im zasiłków. W konsekwencji tego postanowienia nauka niemiecka, zgodnie zresztą z wynikami obrad parlamentarnych (Könige op. cit. str. 11 i 12) nie uznawała za działalność ubezpieczeniową działalności zrzeszeń nie udzielających swym członkom roszczenia prawnego. Stanowisko to nie nasuwa wątpliwości, gdyż ubezpieczenie różni się od pokrewnych urządzeń przezorności zbiorowej między innymi tym, że z a p e w n i a pokrycie świadczeń, czego wyrazem w sferze prawnej jest właśnie roszczenie prawne (por. mój „Wstęp“ str. 6 i 15). Fakt udzielenia roszczenia prawnego niejednokrotnie bywa ukryty, aby uniknąć nadzoru. Istnienie czy też nieistnienie roszczenia prawnego można stwierdzić wyłącznie na podstawie wszechstronnego i szczegółowego zbadania przepisów, regulujących ustrój i funkcjonowanie danego zrzeszenia.

Jan Łazowski

174 A.

OCHRONA WYNALAZKÓW.

Prawo do uzyskania patentu w przypadku umowy o pracę nad wynalazkami.

Zgodnie z przepisem art. 17 ust. 2 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych poz. 384 Dz. Ust., stanowiącym, że gdy z pracownikiem zawarto umowę o pracę nad wynalazkami, prawo do uzyskania patentu służy pracodawcy, jeżeli inaczej nie zastrzeżono w umowie, — zawarcie przez kierownika laboratorium chemicznego umowy, mocą której podjął się on (jako chemik) prowadzenia wszelkich prac w swoim zakresie wyłącznie dla pracodawcy za wynagrodzenie miesięczne oraz procent od obrotu preparatami, których wyrób zostanie przez niego zainstalowany i zorganizowany, nie daje temu pracownikowi możności żądania przyznania prawa własności do zainstalowanych preparatów.

Orzeczenie Izby Cywilnej SN z 7 kwietnia 1938 C I 964/37.

SN w sprawie Zachariasza Zygmunta K. przeciw firmie „Chemiczno-Farmaceutyczne Zakłady Przemysłowo-Handlowe Asmidar“ Sp. z ogr. odp. o ustalenie stosunku prawnego, po rozpoznaniu skargi kasacyjnej powoda na wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z 10 listopada 1936, skargę kasacyjną oddalił.

Uzasadnienie:

Zachariasz Zygmunt K. żądał uznania, że pozwana firma „Chemiczno-Farmaceutyczne Zakłady Przemysłowo-Handlowe Asmidar“ Sp. z ogr. odp. nie jest uprawniona do korzystania z preparatów (specyfików), których produkcja została zainstalowana wzgl. zorganizowana dla niej przez powoda, w szczególności zaś z „Valnerolu“ i „Nitrofenu“, z tym, że powód mocen jest rzeczonymi preparatami dysponować bez żadnych zastrzeżeń i że uzyskane na nie rejestry w Komisariacie Rządu m. st. Warszawy na rzecz pozwanej firmy pozbawione są skutków prawnych.

W uzasadnieniu zgłoszonego żądania powód powołał się na to, że stosownie do porozumienia stron, ujętego w formę pisma z 22 sierpnia 1933, powód w charakterze kierownika laboratorium pozwanej firmy miał otrzymywać 2% od obrotu produktami, których wyrób zostanie przezeń zainstalowany lub zorganizowany, ponieważ zaś pozwana firma nie wypłaca powodowi należnych w myśl umowy odsetek od zorganizowanej przez niego produkcji specyfików farmaceutycznych pod nazwą „Valnerol“ i „Nitrofen“, powód uważa, że pozwana firma odstąpiła od zawartej umowy odnośnie do korzystania z zainstalowanych przez powoda pomienionych specyfików, który przeto może tymi specyfikami dysponować.

Sąd Okręgowy powództwo oddalił, a Sąd Apelacyjny wyrok Sądu Okręgowego zatwierdził.

W skardze kasacyjnej powód zarzucił Sądowi Apelacyjnemu naruszenie art. 250 k. z. i art. 351 k. p. c. przez uznanie, że w razie zerwania umowy przez pracodawcę pracownik nie może rościć żadnych pretensji poza umówionym wynagrodzeniem, chociaż w przypadku oddanie do dyspozycji pozwanej firmy wyników twórczej działalności skarżącego jako chemika stworzyło więź obligacyjną, wywołującą dwustronne powinności, niewykonanie przeto przez pozwaną firmę ciążącego na niej obowiązku produkcji zainstalowanych przez skarżącego specyfików i wypłacania umówionych odsetek dawało skarżącemu prawo żądania przywrócenia rzeczy do pierwotnego stanu, a więc do przyznania skarżącemu prawa rozporządzania spornymi specyfikami, a to tym bardziej, że pozwana firma twierdziła, iż skarżący rzekomo nie zainstalował dla niej żadnej fabrykacji produktów farmaceutycznych.

Przytoczone zarzuty nio mogły jednak wzruszyć zaskarżonego wyroku, opartego na właściwych przepisach prawa i należycie uzasadnionego.

Z przesłanek zaskarżonego wyroku w związku z przesłankami Sądu Okręgowego, które Sąd Apelacyjny podzielił, wynika, że zgodnie z umową, ujętą w formę pisma z 22 sierpnia 1933, powód, jako pracownik pozwanej firmy, podjął się prowadzenia wszelkich prac w swoim zakresie wyłącznie dla pozwanej firmy za miesięczne wynagrodzenie w sumie 800 zł oraz 2%

od cen hurtowych od obrotu produktami, których wyrób zostanie przez niego zainstalowany i zorganizowany.

Sąd Apelacyjny miał podstawę do oddalenia powództwa, którego istotę stanowiło żądanie przyznania prawa własności do zainstalowanych specyfików farmaceutycznych, skoro ustalił, że odnośne specyfiki w myśl wiążącej strony umowy stanowiły wyłączną własność pozwanej firmy, przy czym wniosek Sądu Apelacyjnego znajduje zupełne potwierdzenie w art. 17 ust. 2 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych poz. 384 Dz. Ust., stanowiącym, że gdy z pracownikiem zawarto umowę o pracę nad wynalazkami, prawo do uzyskania patentu służy pracodawcy, jeżeli inaczej nie zastrzeżono w umowie.

Skoro w myśl warunków wiążącej strony umowy skarżący, jak to słusznie uznał Sąd Apelacyjny, nie mógł dochodzić prawa własności do spornych specyfików, słuszny również jest pogląd Sądu Apelacyjnego, że dla wyniku sprawy nie ma znaczenia okoliczność, czy specyfiki „Valnerol" i „Nitrofen" były wypuszczone na rynek przez pozwaną firmę. Z ustaleń bowiem zaskarżonego wyroku nie wynika, by pozwana firma, która winna była płacić skarżącemu 2% od obrotu zainstalowanymi przez tegoż specyfikami, obowiązana była wypuszczać na rynek wszystkie specyfiki, których fabrykację skarżący zorganizował, który to obowiązek, gdyby został ustalony, dawałby możność bądź żądania wykonania umowy, bądź dochodzenia szkód i strat z powodu niewykonania tejże, nie uprawniał jednak skarżącego w żadnym razie do żądania przyznania prawa własności, którego w myśl umowy wyzbył się na rzecz pozwanej firmy.

Wobec bezpodstawności zgłoszonych zarzutów skarga kasacyjna została oddalona.

175 A.

OCHRONA ZNAKÓW TOWAROWYCH.

Znaczenie orzeczeń władz patentowych dla sądu[1]. — Podobieństwo znaków[2].

Orzeczenie władz patentowych ma o tyle dla sądu wiążące znaczenie, że o odpowiedzialności z art. 190 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych poz. 384 Dz. Ust. może być mowa

[1] Por. OPA 579/34, 1630/36, 2235/38, 2468/38.

[2] Por. OPA 18/32, 888/34, 889/34, 972/35, 1881/37, 1882/37, 1883/37, 1884/37, 1885/37, 1886/37, 2006/37, 2098/38, 2099/38, 2129/38, 2175/38, 2176/38, 2177/38, 2232/38, 2233/38, 2234/38, 2468/38.

tylko w tym wypadku, gdy Urząd Patentowy przyjął rejestrację danego znaku, wszakże i w takim razie sąd karny z mocy art. 7 k. p. k. jest uprawniony do rozważenia zarzutów z art. 192 cyt. rozp., a ponadto do sądu karnego należy rozważenie i ustalenie podmiotowych znamion czynu.

Wyrok Izby Karnej (s. 3) SN z 22 kwietnia 1938 3 K. 2291/37.

SN, po rozpoznaniu w sprawie Ludwika M., oskarżonego z art. 6 ustawy z 2 sierpnia 1926 poz. 467/30 Dz. Ust. i art. 190 rozp. Prez. z 22 marca 1928 poz. 384 Dz. Ust., kasacyj Prokuratora Sądu Apelacyjnego w Poznaniu i powódki cywilnej firmy „Wu-El-Ka" i S. Szofman S-ka w Warszawie, założonych od wyroku Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z 30 lipca 1937, na mocy art. 529 i 532 k. p. k. zaskarżony wyrok uchylił.

Uzasadnienie:

Kasacja Prokuratora zarzuca zaskarżonemu wyrokowi obrazę art. 181 i 190 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o ochronie wynalazków, wzorów i znaków towarowych poz. 384 Dz. Ust. i art. 6 ustawy z 2 sierpnia 1926 o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji poz. 467/30 Dz. Ust., w związku z art. 360 i 379 k. p. k., przez nieuzasadnione i sprzeczne z uchwałą Urzędu Patentowego przyjęcie, iż oba znaki towarowe są różne, przez oparcie wyroku na nie łączącym się z podmiotem oskarżenia motywie, że oskarżony nie wprowadził w błąd odbiorców, oraz przez pominięcie rozważenia okoliczności wskazujących na zły zamiar oskarżonego.

Kasacja powódki cywilnej podnosi zarzuty obrazy: ... b) art. 181 i 190 cyt. rozp. Prez. z 22 marca 1928 i art. 6 cyt. ustawy z 2 sierpnia 1926 przez przyjęcie mylnych kryteriów dla oceny zachodzących pomiędzy obu znakami towarowymi różnic oraz przez niedostateczne rozważanie podmiotowych znamion czynu, zwłaszcza co do okresu działalności oskarżonego po doręczeniu mu odmownej decyzji Urzędu Patentowego.

SN zważył co następuje:

Z mocy art. 7 k. p. k. sąd karny rozstrzyga samodzielnie wszelkie zagadnienia prawne, wynikające w toku postępowania i nie jest związany orzeczeniem innego sądu lub urzędu. Gdy jednak istota przestępstwa z art. 190 rozp. Prez. z 22 marca 1928 polega na wkroczeniu w zakres wyłączności, wynikającej z zarejestrowania znaku towarowego, to orzeczenie władz patentowych ma w zasadzie o tyle wiążące dla sądu znaczenie, że o odpowiedzialności z art. 190 cyt. rozp. może być mowa tylko w tym wypadku, gdy Urząd Patentowy przyjął rejestrację danego znaku, wszakże i w takim razie sąd karny z mocy art. 7 k. p. k. jest uprawniony celem wykrycia prawdy materialnej do rozważenia zarzutów z art. 192 cyt. rozp., a ponadto do sądu karnego należy rozważenie i ustalenie podmiotowych znamion czynu.

Ocena, czy osoba, używająca pewnego znaku towarowego narusza tym wyłączność innej osoby, należy całkowicie do kompetencji sądu, powołanego do orzekania o istnieniu przedmiotowych i podmiotowych znamion przestępstwa, wobec czego sąd karny nie jest związany orzeczeniem Urzędu Patentowego, odmawiającym rejestracji znaku, jako, zdaniem tego Urzędu, wkraczającego w wyłączność innej osoby.

Urząd Patentowy jest powołany do przyjęcia lub odmowy rejestracji znaku. Przyjęcie rejestracji stwarza prawo do wyłączności używania tego znaku i do ochrony tej wyłączności, odmowa rejestracji ma tylko ten skutek, iż dany znak nie nabywa praw wyłączności, nie przesądza to jednak odpowiedzialności karnej, którą rozstrzyga sąd w granicach swego własnego przekonania (art. 7, 10, 360 k. p. k.). Toteż odmownym orzeczeniem władz patentowych, a tym więcej motywami tej odmowy i odnośnymi ustaleniami orzeczenia władz patentowych sąd nie jest związany.

Władze patentowe ustalają tylko prawo wyłączności, natomiast o wkroczeniu w tę wyłączność orzeka sąd karny.

W danym wypadku Sąd nie dopatrzył się w czynie oskarżonego ani cech przestępstwa z art. 190 rozp. o ochronie znaków towarowych, ani przestępstwa z art. 6 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji, przyjmując, że mimo pozornego podobieństwa znak firmy „Uko“ oskarżonego posiada dostateczne cechy wyodrębniające go od znaku firmy pokrzywdzonej „Wu-El-Ka“, tak że nie ma niebezpieczeństwa wprowadzenia w błąd konsumentów i odbiorców.

W tym względzie kasacje słusznie zarzucają obrazę art. 181 cyt. rozp., który za znak taki sam uważa także znak, różniący się od dawniejszego tak nieznacznie, że mimo różnic odbiorca towaru może z łatwością przypuszczać, iż towar pochodzi z przedsiębiorstwa, którego znak ma w pamięci. Jak wyjaśnił SN w orzeczeniu Zb. orz. 180/36[1], podobieństwo znaków towarowych polega, bez względu na różnice szczegółów, na ogólnym wrażeniu wzrokowym, zdolnym złudzić nabywcę co do pochodzenia towaru. Sam Sąd Apelacyjny dopatrzył się szeregu cech wspólnych w obu znakach, za jakie uznał kształt, rozmiar, format, kolor i rysunek matki z dzieckiem, i przyznając, że w tych znakach zachodzi podobieństwo (co prawda „pozorne“), mimo to nie przyjął tej cechy podobieństwa, decydującej dla zastosowania art. 190 w związku z art. 181 cyt. rozp. i mającej także znaczenie dla przestępstwa z art. 6 cyt. ustawy. Sąd przeoczył, że o podobieństwie czy braku podobieństwa znaków decyduje ogólne wrażenie wzrokowe, oceniane ze stanowiska odbiorcy, który, nie zwracając uwagi na szczegóły, mogące odróżniać jeden znak od drugiego, a mając utrwalony w pamięci ogólnie dany znak, według rzucających się w oczy cech, jak kształt, rozmiary, for-

[1] OPA 1885/37.

mat, kolor czy jakiś charakterystyczny rysunek, według tego ogólnego wrażenia wzrokowego uważa pewien towar za pochodzący z tego przedsiębiorstwa, którego znak w ogólnych zarysach ma w pamięci.

Otóż wedle własnych ustaleń Sądu, między obu znakami zachodziło podobieństwo w rozumieniu art. 181 cyt. rozp., skoro właśnie wspólny w obu znakach był kształt, rozmiar, format, kolor i rysunek matki z dzieckiem, różnic zaś dopatrywał się Sąd jedynie w napisie (Bébé i Bobo) oraz w innym układzie i rozmieszczeniu pól, nie przywiązując natomiast wagi do wspólnego rysunku matki z dzieckiem, który zdaniem Sądu nie jest cechą charakterystyczną i jest używany także przez inne firmy, wyrabiające pudry dla dzieci. Takie pojmowanie podobieństwa znaków było wynikiem błędnej wykładni art. 181 i 190 cyt. rozp. Nie chodzi o to, czy przy szczegółowym analizowaniu obu znaków sąd lub biegły dopatrzył się większych lub mniejszych różnic w tych szczegółach, lecz czy zwykły nabywca towaru, kierując się ogólnym wrażeniem wzrokowym, według rzucających się w oczy cech charakterystycznych (kształt, wielkość, kolor, treść rysunku, a także podobne brzmienie fonetyczne) może się dać złudzić co do pochodzenia towaru.

Zaznaczyć nadto należy, że do istoty podmiotowej przestępstwa z art. 190 cyt. rozp. wymagany jest tylko zamiar (bezpośredni lub ewentualny) wkroczenia w zakres wyłączności, wynikającej z zarejestrowania znaku towarowego lub przywłaszczenia sobie prawa do zarejestrowania znaku, jakiś dalszy specjalny zły zamiar, np. świadomego wprowadzenia w błąd publiczności, ułatwienia sobie konkurencyjnej walki itp. nie jest do przypisania tego przestępstwa wymagany, jak to zdają się błędnie przyjmować sądy merytoryczne; natomiast przestępstwo z art. 6 cyt. ustawy wymaga działania celem przyciągania klienteli i ułatwienia warunków konkurencji przez podawanie do wiadomości powszechnej ze świadomością niezgodnych z prawdą, a zdolnych do wprowadzenia w błąd faktów, dotyczących stosunków handlowych swego lub cudzego przedsiębiorstwa, również za pomocą znaków lub jakichkolwiek oznaczeń umieszczonych na towarach itp.

Skoro z tego, co wyżej powiedziano, okazuje się, że Sądy błędnie pojmowały tak podmiotową jak i przedmiotową istotę wspomnianych przestępstw, SN zaskarżony wyrok uchylił, nie wchodząc w rozpatrywanie dalszych zarzutów kasacji.

176 A.

SPRAWY ROLNE.

Reforma rolna: Przymusowy wykup — warunki stosowania; treść orzeczenia.

1. Brak w orzeczeniu o przymusowym wykupie w trybie art. 3 ustawy o wykon. ref. roln. bliższego oznaczenia gruntów, o wykup których chodzi, stanowi wadliwość postępowania. (Teza).

2. Warunki stosowania postanowień art. 3 ustawy o wykon. ref. roln. jak również obszary, do których mają mieć zastosowanie te postanowienia, oznaczone są w poszczególnych punktach cz. 1 powołanego artykułu. (Teza).

Wyrok NTA z 3 kwietnia 1939 l. rej. 4157/37 i 6159/37 w sprawie Michała Mirskiego przeciw Ministerstwu Rolnictwa i Ref. Roln. w przedmiocie przymusowego wykupu 765 ha z dóbr Mir, powiat stołpecki.

...Nie można odmówić słuszności zarzutowi obrazy zasad postępowania z art. 78 procedury administracyjnej, przejawiającej się w tym, że władze sztucznie podzieliły załatwienie sprawy na dwa stadia, przy czym w pierwszym stadium orzekły tylko co do zasady i liczbowego określenia obszaru przeznaczonych do wykupu przymusowego gruntów [w trybie art. 3 ustawy o wykon. ref. roln.], a dopiero w drugim wskazały położenie i granice tych gruntów.

Zasada z ust. 2 powołanego artykułu procedury administracyjnej co do dopuszczalności wydawania decyzji częściowych, jeżeli charakter sprawy pozwala na podział załatwienia, na którą to zasadę powołuje się pozwana władza w swej odpowiedzi na skargę..., nie uzasadnia wcale podziału załatwienia, przeprowadzonego w zaskarżonych rozstrzygnięciach. Wprawdzie słuszne jest zapatrywanie władzy, że skoro chodzi o przymusowy wykup gruntów, to z istoty tych spraw wynika dopuszczalność kolejnego załatwienia co do zasady samej odrębnie od oznaczenia na gruncie granic wykupionych gruntów. Jednak z tejże istoty pomienionych spraw wynika, że załatwienie ich nawet tylko w zasadzie wymaga bliższego określenia podlegającego wykupowi obiektu ze wskazaniem co najmniej jego położenia. Dotyczy to przede wszystkim przypadków, gdy chodzi o wykup nie całości nieruchomości ziemskiej czy też jednostki gospodarczej, lecz tylko ich części, jak to ma miejsce w sprawie niniejszej. W braku oznaczenia położenia gruntów, o które konkretnie chodzi, orzeczenie o wykupie pozbawione jest najistotniejszego elementu, przedstawia się bowiem

co do swej istoty jako właściwie zapowiedź tylko wykupu czy też jako stwierdzenie, że zachodzą, zdaniem władzy, warunki ustawowe do skorzystania przez władzę z przysługujących jej w tym kierunku uprawnień. Oznaczenie tylko liczbowe obszaru samo przez się sytuacji nie zmienia, takie oznaczenie nie wyjaśnia bowiem jeszcze, o które konkretnie grunty chodzi. Zwłaszcza, że takie liczbowe tylko oznaczenie obszarów może po pomiarach gruntu w naturze już choćby ze względu na miejscowe warunki terenowe ulegać modyfikacji, jak to też miało miejsce w sprawie niniejszej, gdyż, zamiast 765 ha zapowiedzianych w pierwotnych orzeczeniach, późniejszymi orzeczeniami objęto około 766 ha. Oznaczenie więc tylko liczbowe obszaru nie ma nawet w tym względzie znaczenia przesądzającego. W szczególności w sprawie niniejszej zaskarżone rozstrzygnięcie z 11 czerwca 1937 wobec braku w nim oznaczenia położenia gruntu, którego może ono dotyczyć, pokrywa się co do swej wewnętrznej treści istotnej z zarządzeniem pozwanej władzy z 14 listopada 1936. Pod względem tej treści rzeczowej oba te akty wcale się nie różnią.

Wobec powyższego pozwana władza sprzecznie z istotą swego rozstrzygnięcia z 11 czerwca 1937 oznaczyła je jako ostatecznie przesądzające sprawę wykupu wskazanego tam obszaru, a przez to utrudniła stronie należytą obronę jej praw.

Niesłusznie twierdzi pozwana władza w swej odpowiedzi na skargę, wniesioną na powyższe rozstrzygnięcie, jakoby strona nie mogła wylegitymować się szkodą dla siebie z tytułu omówionego podziału załatwienia sprawy, szkoda bowiem wynika dla strony już chociażby ze względu na nieokreślone przez pewien okres czasu stanowisko właściciela w stosunku do zakwestionowanego obszaru, a więc na utrudnienie w prowadzeniu gospodarki.

W związku z powyższym, skoro władza pozwana w rzeczywistości sprawę także co do zasady przymusowego wykupu gruntów w sprawie niniejszej załatwiła dopiero w rozstrzygnięciu swoim z 27 września 1937, nie można, wbrew odnośnemu wnioskowi pozwanej władzy w jej odpowiedzi na drugą skargę, uznać za bezprzedmiotowe w odniesieniu do tego drugiego rozstrzygnięcia powtórzonych w drugiej skardze zarzutów, podnoszonych także w pierwszej skardze, kwestionujących w zasadzie dopuszczalność stosowania w sprawie niniejszej rygorów przymusowego wykupu w trybie art. 66 i art. 3 ustawy o wykon. ref. roln., jako też kwestionujących dopuszczalność objęcia wykupem w tym trybie gruntów, wskazanych w drugim rozstrzygnięciu pozwanej władzy.

Najdalej idzie ten ostatni zarzut. Zarzutowi temu nie można odmówić trafności. Z wywodów skarg w zestawieniu z wywodami odpowiedzi na skargi wynika, że zarówno pozwana władza jak i strona skarżąca stoją zgodnie na stanowisku, iż w układzie przepisów ustawy o wykon. ref. roln.

postanowienia art. 66 przedstawiają się częściowo jako uzupełnienie postanowień art. 3 cz. 1 w charakterze dopełnienia postanowień wstępnych, logicznie zupełnie równoznacznego z dopełnieniami objętymi p. a) do d) (pierwotnie do e), choć bezpośrednio obok tych dopełnień w art. 3 nie dopowiedzianego. Z uwagi, że to, zresztą słuszne, stanowisko jest poza sporem, odpada potrzeba bliżej go motywować.

Otóż rozpatrując z powyższego stanowiska postanowienie art. 66, nie można w nim ani w art. 3 dopatrzyć się podstawy do zapatrywania, wyrażonego w motywach rozstrzygnięcia z 11 czerwca 1937 i w odpowiedziach na skargi, iż postanowienia art. 3 czy też, jak zaznaczono w pomienionych motywach, zdania wstępnego tego artykułu uprawniają władze do wykupywania według swego swobodnego uznania gruntów w ramach, zakreślonych we wstępnych wyrazach art. 3.

Przede wszystkim wstępne wyrazy tego artykułu nie zawierają odrębnego zdania, jako logicznie zakończonej myśli. Zdanie takie tworzą te wyrazy dopiero przy ich kolejnym samoistnym skojarzeniu z wyrazami, objętymi poszczególnymi punktami. Toteż art. 3 przedstawia się co do swej treści jako mechaniczne połączenie kilku oznaczonych poszczególnymi punktami postanowień, przy czym wspólne dla wszystkich tych postanowień wytyczne sformułowano na wstępie.

Wobec takiego charakteru pomienionych postanowień każde z nich ma samoistne znaczenie. Każde z tych postanowień z osobna samo w określeniach, podanych w poszczególnych punktach, wskazuje obszary, których dotyczy i warunki, przy istnieniu których nadaje władzy określone we wstępnych wyrazach uprawnienia.

W szczególności w p. a), c) i d) pomienione uprawnienia dotyczą oczywiście całości jednostek gospodarczych czy też nieruchomości ziemskich, ale tylko odpowiadających wskazanym w tych punktach warunkom. Z tych postanowień oczywiście nie można, opierając się na wytycznych, ujętych we wstępnych wyrazach art. 3, wnioskować, że w przypadku, gdy właściciele wzmiankowanych nieruchomości posiadają także inne, nie odpowiadające pomienionym warunkom nieruchomości, uprawnienia władz, wynikające ze wstępnych wytycznych, dotyczą także owych innych nieruchomości.

Jeszcze wyraźniej myśl przewodnia ustawodawcy wynika z p. b) art. 3, ponieważ w postanowieniu, objętym tym punktem, ustawodawca przewidział zastosowanie rygorów w stosunku do całości nieruchomości jako też i do ich części, w zależności od tego, czy całość czy też tylko część nieruchomości odpowiada warunkom, w tym postanowieniu przewidzianym.

Z zestawienia poszczególnych objętych omówionymi punktami postanowień wynika z całą oczywistością, iż wytyczne wstępne z art. 3 mają

charakter tylko subsydiarny i w poszczególnych przypadkach mogą nie być wcale aktualne, co wynika także z zastrzeżenia, objętego cz. 2 art. 3. O aktualności lub nieaktualności pomienionych wytycznych czy też specjalnych z nich wynikających uprawnień władzy decyduje to, czy postanowienia poszczególnych punktów art. 3 w zakresie oznaczenia obiektów, których te postanowienia dotyczą, wchodzą w kolizję z postanowieniami, wskazanymi w wytycznych, o których mowa. Wytyczne te natomiast same przez się nie określają zakresu stosowania przewidzianych tam uprawnień, ani też nie pozostawiają swobodnemu uznaniu władzy określenia tego zakresu.

Rozpatrując w świetle powyższych zasad postanowienie art. 66, stwierdzić wypada, że w tym artykule na równi z poszczególnymi punktami art. 3 określone są w sposób wyraźny obiekty, których postanowienie to dotyczy. Obiektami tymi są oczywiście te, których dotyczą oba alternatywnie wskazane w tym postanowieniu rygory.

Oczywiste jest, że rygor wykończenia parcelacji na koszt i niebezpieczeństwo właściciela w trybie art. 63 dotyczy jedynie gruntów, jak to określono w art. 66, objętych projektem parcelacji. Tylko tych gruntów może więc dotyczyć także drugi z przewidzianych rygorów, czyli wykup przymusowy w trybie art. 3 w ramach wytycznych wstępnych z tego artykułu. Pozwana władza oparła oba zaskarżone rozstrzygnięcia na odmiennym, a nie znajdującym oparcia w prawie stanowisku; władza ta nie zaprzecza twierdzeniu skarżącego, iż przymusowym wykupem objęto grunty, nie objęte projektem parcelacji, które to twierdzenie znajduje zresztą oparcie w uwidocznionym w przedłożonych Trybunałowi aktach zarządzeniu Wojewody dokonania szacunku także 365 ha, objętych wykazem imiennym, a więc i projektem parcelacji, niezależnie od szacunku 765 ha objętych wykupem w trybie art. 3 i 66.

W tym stanie rzeczy w wyniku powyższych rozważań należało uchylić zaskarżone orzeczenie z 27 września 1937, jako niezgodne z prawem, orzeczenie zaś z 11 czerwca 1937, jako powzięte z obrazą form postępowania administracyjnego.

Wobec powyższego odpada potrzeba rozważania pozostałych zarzutów skarg, jako już nieaktualnych.

177 A.

SPRAWY WODNE.

Marnowanie wody.

Marnowaniem wody w rozumieniu art. 67 ustawy wodnej (poz. 574/28 Dz. Ust.) jest używanie wody ponad potrzebę prawnie uznaną ze szkodą innych. (Teza).

Wyrok NTA z 25 czerwca 1936 l. rej. 4201/33 w sprawie Eliasza Weinreba i Freidy Blum przeciw Wojewodzie tarnopolskiemu w przedmiocie urządzeń wodnych na rzece Zbruczu przy młynie w Kudryńcach.

Urząd Wojewódzki w Tarnopolu orzeczeniem z 25 października 1928 stwierdził, że na podstawie art. 252 (ust. 2 i 3) ustawy wodnej (poz. 574/28 Dz. Ust.) służy Konwentowi S. S. Bazylianek, spadkobiercom Seidy Folkenflicka i masie spadkowej po bp. Sarze Weinreb prawo użytkowania wody rzeki Zbrucza jako siły popędowej dla ich młynów w Kudryńcach. Według ustaleń, dokonanych tym orzeczeniem, koryto Zbrucza przegrodzone jest jazem, który spiętrza wodę normalną o 51 cm. Woda spiętrzona jest wyprowadzana wspólną młynówką, a z niej za pomocą łotoków doprowadzana do wspomnianych wyżej młynów, a mianowicie do młyna Konwentu S. S. Bazylianek w ilości 31,65%, do młyna spadkobierców bp. Seidy Folkenflicka w ilości 26,45%, a do młyna trzeciego w ilości 41,90% wody w młynówce.

W dniu 1 lipca 1932 wniósł Konwent S. S. Bazylianek podanie do Starosty Powiatowego w Borszczowie i wskazał w nim przeszkody, utrudniające należyty dopływ wody do swego młyna, prosząc zarazem o wydanie odpowiednich zarządzeń.

W załatwieniu tego podania Starosta zarządził dochodzenie komisyjne na dzień 5 lipca 1932, a następnie decyzją z 12 lipca 1932 stwierdził, że młynówka ma kształt dużego zakola, że głównym powodem małej wydajności turbiny Konwentu jest jej usytuowanie na wypukłym brzegu młynówki, podczas gdy turbiny obu młynów sąsiednich, z których jedna położona jest w nurcie młynówki a druga na brzegu wklęsłym, uzyskują wodę dopływającą z większą chyżością a to zgodnie z prawidłami ruchu wody w korycie na zakolu, i że wskutek tego woda dopływa do młyna Konwentu w ilości około 25%, do młyna spadkobierców bp. Folkenflicka w ilości około 40%, a do młyna spadkobierców bp. S. Weinrebowej w ilości około 35%. Starosta orzekł zarazem, że Konwent ma prawo wykonania lub domagania się wykonania tych wszystkich robót regulujących w ko-

rycie młynówki, które mogłyby ubytek siły wskutek niekorzystnego położenia jego młyna choć w części wyrównać i że do robót tych należą: 1) zwężenie szerokości zdziczałej młynówki do 12 m na zakolu za szluzą wpustową do młynówki przez ułożenie opaski z narzutu kamiennego, przez co pozostaną 3 m poza opaską do zamulenia i 2) zniesienie wzgl. wyrównanie wystającego zakola w terenie przed młynem Konwentu wzgl. spadkobierców bp. Folkenflicka przez skopanie wystającego terenu na szerokości 1,5 m z wierzchołka zakola a następnie ubezpieczenie go murem bulwarowym na zaprawie cementowej z oporęczeniem. Starosta zaznaczył również, że zażądane przez Konwent zniesienie progu drewnianego przed progiem betonowym wpustów na turbiny mogłoby być dozwolone przy równoczesnym zabezpieczeniu tegoż progu betonowego przed podmyciem go, że czyszczenie normalne młynówki dla odpływu wody należy do praw Konwentu i że wysunięty ku Zbruczowi murek, skierowujący wodę na młyn spadkobierców bp. Weinrebowej, złożony z dwóch prostych linij, powinien być założony w łagodnym łuku, przy czym środek tego łuku powinien leżeć bliżej środka młynówki tak jak poprzedni bulwar drewniany. Wreszcie, załatwiając wniosek Konwentu o wydanie spadkobiercom bp. Folkenflicka i Weinrebowej zakazu marnowania wody i zażalenie Izaka Klingera (pełnomocnika spadkobierców bp. Folkenflicka) na przerwy w ruchu młynów, powodowane częstymi remontami młyna Konwentu, Starosta stwierdził, że sprawy te unormowane są w art. 22 (ust. 2) i w art. 67 ustawy wodnej, że przepisy te zabraniają marnowania wody ze szkodą dla innych i nakazują utrzymywać zakład wodny w należytym stanie tak, aby woda nie była marnowana ze szkodą dla innych, oraz że na każdy remont urządzeń wodnych, powodujący wstrzymanie ruchu w sąsiednich zakładach, należy uzyskać zezwolenie władzy wodnej.

Urząd Wojewódzki w Tarnopolu orzeczeniem z 22 marca 1933 wydanym w załatwieniu odwołań, wniesionych przez spadkobierców bp. Sary Weinreb oraz przez spadkobierców bp. Folkenflicka, zatwierdził powyższą decyzję Starosty z 12 lipca 1932, uzupełniając ją w tym kierunku, że przewidziane w niej roboty mają być wykonane przez Konwent w 49,08% a przez spadkobierców Sary Weinreb w 50,92% ogólnych kosztów i że obowiązek ten wynika z art. 67 ustawy wodnej. W uzasadnieniu Urząd Wojewódzki zaznaczył, że z powodu nieutrzymywania młynówki w należytym stanie zmienił się jej wygląd w ten sposób, iż szerokość jej przy szluzie wpustowej wynosząca 12 m wynosi w samym zakolu 15 m, że ponadto przed wlotem do turbiny Konwentu utworzyła się wypukłość brzegu z powodu usunięcia się go, że wskutek tej zmiany strugi wody są odbijane i sprowadzane na turbinę środkową spadkobierców bp. Folkenflicka, że natomiast przy przeciwległym brzegu przy turbinie spadkobierców bp. Sary Weinreb woda wytworzyła wklęsłość, że w następstwie tego woda nie płynie

równomiernie, jak poprzednio, na wszystkie trzy turbiny w określonych procentach, lecz skrajne turbiny poniosły stratę, a to turbina Konwentu 6,65%, turbina zaś spadkobierców bp. Sary Weinreb 6,90%, a natomiast turbina środkowa tj. spadkobierców bp. Folkenflicka zyskała 13,55%, że w myśl art. 67 ustawy wodnej uprawniony do piętrzenia winien swój zakład wraz z wszystkimi urządzeniami, mającymi znaczenie dla odpływu wody, utrzymać w należytym stanie, że wobec tego właściciele trzech turbin, o których mowa, winni byli w takim stosunku utrzymywać młynówkę w należytym stanie, w jakim korzystają z wody, że roboty, przewidziane w decyzji Starosty, przekraczają daleko granice pojęcia utrzymywania wody w należytym stanie i że wobec tego koszty wykonania tych robót winni ponieść ci, którzy w następstwie tego wykonania odzyskają utracone procenty wydajności, a to w stosunku do tych procentów.

Na to orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego wnieśli Eliasz Weinreb i Freida Blum skargę do NTA, który rozważył co następuje:

...Skarżący stoją na stanowisku, że z art. 67 ustawy wodnej nie wynika dla nich obowiązek wykonania robót, określonych w decyzji z 12 lipca 1932. W uzasadnieniu skarżący podnoszą przede wszystkim, iż przepis ten ma na względzie ochronę obcych praw przed szkodami z powodu marnowania wody, to zaś marnowanie nie ma miejsca, gdyż wodę, którą utracił Konwent, zyskał młyn spadkobierców bp. Folkenflicka, woda zatem wyzyskiwana jest w całości a zmienił się tylko stosunek, w jakim zainteresowane młyny z niej korzystają.

Wywody te nie są trafne. Z celu art. 67 wynika, że marnowaniem wody w jego rozumieniu jest używanie jej ponad potrzeby prawnie uznane, a właśnie to przekroczenie miary zachodzi w odniesieniu do młyna spadkobierców Folkenflicka. Według bowiem orzeczenia Urzędu Wojewódzkiego z 25 października 1928 przypada na ten młyn 26,45% wody młynówki, w rzeczywistości zaś otrzymuje on około 40% tejże wody, a więc ilość większą o około 13,55% od ilości ustalonej powyższym orzeczeniem, podczas gdy do młyna Konwentu dopływa woda w ilości o około 6,65% mniejszej od tej, do której on ma prawo. Stan faktyczny co do stosunku, w jakim woda dopływa do interesowanych młynów, jest zatem niezgodny z orzeczeniem z 25 października 1928, a obowiązek utrzymywania zakładu w należytym stanie, ustanowiony w art. 67, oznacza, jak to skarżący sami przyznają, obowiązek wykonania tych robót, które są konieczne do utrzymania zakładu w stanie, w jakim winien on znajdować się według konsensu.

Nietrafny jest również zarzut skarżących, że w postępowaniu administracyjnym nie zbadano, czy i który z właścicieli młynów dopuścił się zaniedbania w utrzymywaniu urządzeń wodnych w należytym stanie. Młynówka bowiem, jak to okazuje się z wpisów do księgi wodnej, jest

wspólnym urządzeniem wszystkich trzech młynów, a według opinii znawcy technicznego z biegiem czasu zdziczała tak, iż szerokość jej, wynosząca przy szluzie wpustowej 12 m, wynosi w zakolu 15 m, a nadto przed wlotem do turbiny Konwentu utworzyła się wypukłość z powodu usunięcia się brzegu, która odbija wodę sprowadzając ją na turbiny skarżących i spadkobierców Folkenflicka.

Na wywody zaś skarżących, że nie sporządzono planu dotyczącego zarządzonych robót regulacyjnych i że wskutek tego nie wiadomo, jakie roboty mają być wykonane oraz w którym miejscu młynówka mierzy 15 m i czy przewidziane w p. 2 decyzji z 12 lipca 1932 zniesienie zakola dotyczy usunięcia tylko zmian, powstałych po wydaniu orzeczenia z 25 października 1928, czy też także poprzednich, należy zaznaczyć, że w decyzji z 12 lipca 1932 określono przepisane nią roboty regulacyjne, że przepisano je na podstawie opinii znawcy technicznego, wydanej w toku dochodzenia przeprowadzonego w dniu 5 lipca 1932, jako środek mogący wyrównać częściowo ubytek siły w młynie Konwentu, że tenże znawca sporządził w protokole tego dochodzenia szkic, dotyczący powyższych robót, że skarżący Eliasz Weinreb wziął udział w tym dochodzeniu i nie podniósł żadnych wątpliwości co do ich rodzaju wzgl. sposobu wykonania i celowości.

Wobec tego upada także zarzut skarżących, że zawarte w decyzji Starosty postanowienia, dotyczące wspomnianego w niej progu drewnianego i murka, kierującego wodę na młyn skarżących, nie zostały niczym uzasadnione.

Zarzut skarżących, że nie zbadano, czy mała wydajność młyna Konwentu wynika tylko stąd, iż turbina tego młyna jest zbyt wielka i nie odpowiada konsensowi, nie ma istotnego znaczenia, gdyż przedmiotem sporu jest ilość wody należnej Konwentowi a nie sposób jej użycia.

Rozpatrując w dalszym ciągu sprawę w ramach skargi, należy stwierdzić, że władza pozwana, jak to wynika z zaskarżonego orzeczenia oparła rozdział kosztów zarządzonych robót między Konwent a skarżących na stosunku, jaki istnieje między ich młynami co do utraty wydajności. Władza pozwana wyszła przy tym z założenia, że oba młyny odzyskają utratę swej wydajności i że stosunek między tym odzyskaniem przez młyn Konwentu a tym odzyskaniem przez skarżących odpowiada właśnie stosunkowi, jaki między nimi istnieje co do poniesionej straty wydajności. Co do tego założenia jednak, o ile ono dotyczy młyna skarżących, nie zawiera ani zaskarżone orzeczenie ani decyzja I instancji żadnego uzasadnienia. Ponieważ brak ten utrudnia skarżącym obronę prawną, należało go uznać za naruszenie form postępowania z ich szkodą i w następstwie tego zaskarżone orzeczenie, o ile dotyczy rozdziału kosztów zarządzonych nim robót, uchylić. . . .

Powyższy wyrok ustala zasadę, że marnowanie wody zachodzi, ilekroć woda jest użytkowana: 1) ponad potrzebę prawnie uznaną, 2) ze szkodą innych.

Zasadę tę ustala NTA na tle art. 67 ustawy wodnej. Ponieważ tenże przepis odnosi się do zakładów piętrzących wodę, przeto za „potrzebę prawnie uznaną" należy uważać rozmiar prawa wodnego, określony w orzeczeniu wodno-prawnym. Potwierdza to treść omawianego wyroku, wychodzącego z założenia, że decydujące dla określenia potrzeby prawnie uznanej jest w danym przypadku odnośne orzeczenie władzy wodnej.

Powyższa zasada jest konsekwencją i rozwinięciem postanowień art. 67 ustawy wodnej, z których wynika, że uprawniony do piętrzenia wody winien budowlę piętrzącą („zakład") łącznie ze związanymi z nią urządzeniami wodnymi utrzymywać w należytym stanie tj. w takim stanie, w jakimby się znajdowała przy używaniu jej stosownie do przeznaczenia i przy odpowiedniej konserwacji. Na tej podstawie można od uprawnionego do piętrzenia wody żądać nawet przywrócenia do pierwotnego stanu zniszczonych, uszkodzonych lub zmienionych budowli wodnych; natomiast na zasadzie art. 67 ustawy wodnej nie można żądać od uprawnionego przebudowy albo ulepszenia budowli wodnych, aby zapobiec szkodzie innych.

O ile chodzi o szkodę innych, należy dodać: „uprawnionych", nie wolno tak wody użytkować, aby przez to inni „w prawach do wody zostali ukróceni" (art. 37 ust. 1 p. 2 ustawy wodnej).

Niezależnie od wspomnianych wyżej konsekwencji w zakresie publicznoprawnym, winni naruszenia postanowień art. 67 ustawy wodnej ze szkodą innych mogą być zobowiązani do wynagrodzenia szkody na zasadach prawa prywatnego (art. 135 k. z.).

Ustawa wodna wspomina dwukrotnie o marnowaniu wody, mianowicie w art. 22 ust. 2 i w art. 67. Omawiany wyrok będzie miał znaczenie również przy interpretacji analogicznego przepisu art. 22 ust. 2 ustawy wodnej.

Dr Zygmunt Rolnicki

178 A.

SPRAWY WODNE.

Roszczenie właściciela budynku, zawilgoconego wskutek podniesienia poziomu sąsiedniego gruntu, o przywrócenie gruntu do pierwotnego stanu — właściwość.

W razie podniesienia poziomu gruntu i zawilgocenia przez to sąsiedniego budynku, roszczenie właściciela tego budynku o przywrócenie gruntu do pierwotnego stanu nie należy do drogi sądowej, jeżeli skutkiem podniesienia poziomu nastąpiła zmiana kierunku naturalnego odpływu wody opadowej. (Zasada prawna).

Orzeczenie Trybunału Kompetencyjnego z 6 października 1936 l. rej. 4/36 w sporze o właściwość między Sądem Okręgowym w Wadowicach a Sta-

rostwem Powiatowym w Wadowicach, wytoczonym przez Zofię Woźnowską w sprawie jej przeciw Marii Frühaufowej o przywrócenie stanu parceli gruntowej.

Podczas budowy domu Zofii Woźnowskiej, objętego po jego wybudowaniu whl. 258 ks. gr. gm. kat. Wadowice, założono fundamenty i izolację w ten sposób, że górna ich część wystawała ponad poziom sąsiedniej parceli gruntowej lk.996, stanowiącej drogę prywatną.

Gdy następnie na wyżej położonej parceli lk.1008 zbudowany został dom Marii Frühaufowej, właścicielka tegoż domu, chcąc sobie udogodnić dojazd do swego podwórza, wyrównała i podwyższyła za zgodą właścicieli parc. grunt. lk.996, położonej pomiędzy obu domami, poziom tej parceli w ten sposób, że także górna część fundamentów i izolacji domu Zofii Woźnowskiej znalazły się pod poziomem parc. grunt. lk. 996, skutkiem czego nastąpiło zawilgocenie ściany domu.

Celem usunięcia na przyszłość szkodliwego działania bezpośredniego zetknięcia się ziemi z murem domu, Zofia Woźnowska wystąpiła przeciwko Marii Frühaufowej do Sądu Grodzkiego w Wadowicach z powództwem o przywrócenie do pierwotnego stanu parc. grunt. lk. 996 i uzyskała pomyślny dla siebie wyrok z 28 maja 1935 II C 31/35. Wskutek apelacji strony pozwanej Sąd Okręgowy w Wadowicach postanowieniem z 20 sierpnia 1935 I Ca 307/35 uchylił wyrok Sądu Grodzkiego i odrzucił pozew przyjmując niedopuszczalność drogi procesu cywilnego. Sporządzenia uzasadnienia tego postanowienia żadna ze stron nie żądała. Skarga kasacyjna na to postanowienie nie jest dopuszczalna, gdyż wartość przedmiotu sporu oceniona została na 500 zł (art. 425 § 1 k. p. c.).

Powódka zwróciła się następnie do Starostwa Powiatowego w Wadowicach o nałożenie na właścicielkę domu, zbudowanego na parceli lk. 1008, oraz na właścicieli parceli gruntowej lk. 996 obowiązku przywrócenia parceli lk. 996 do pierwotnego stanu. Starostwo Powiatowe w Wadowicach orzekło jednak w dniu 5 lutego 1936 swą niewłaściwość rzeczową, powołując się na art. 2 p. 2 rozp. Prez. z 22 marca 1928 o post. admin. poz. 341 Dz. Ust., tudzież na to, że w konkretnym przypadku nie ma sporu o zmianę kierunku naturalnego odpływu wody prywatnej płynącej.

Wówczas Zofia Woźnowska złożyła w dniu 19 marca 1936 w Trybunale Kompetencyjnym wniosek o rozstrzygnięcie sporu negatywnego co do właściwości władz.

Trybunał Kompetencyjny zważył co następuje:

Stan faktyczny sprawy nie został w dotychczasowym postępowaniu wyjaśniony z należytą ścisłością. W szczególności istnieje wątpliwość, czy zawilgocenie muru powstało przez to, że nawieziona ziemia przytyka do muru ponad izolacją, czy też przez to, że wskutek podwyższenia poziomu

parceli kierunek odpływu wody opadowej uległ zmianie. W pozwie, wniesionym do Sądu Grodzkiego, Zofia Woźnowska wspomina tak o przenikaniu wilgoci z ziemi, jak i o zaniechaniu przez Marię Frühaufową skanalizowania odpływu wód opadowych z rynien, zbierających tę wodę, co sprowadzać ma rozlewanie się wody opadowej po parceli gruntowej lk. 996; we wniosku zaś, złożonym w Starostwie Powiatowym, Woźnowska powołuje się nie tylko na przenikanie wilgoci z nawiezionej ziemi, lecz także na ściekanie opadów atmosferycznych na ścianę i ogrodzenie jej realności. Jednakże Sąd Grodzki w Wadowicach nie ustalił w uzasadnieniu swego wyroku faktu zmiany kierunku odpływu wody opadowej przez Frühaufową, a również i Starostwo Powiatowe zmiany takiej nie przyjęło. Wreszcie Woźnowska w swym wniosku do Trybunału Kompetencyjnego o rozstrzygnięcie negatywnego sporu o właściwość nie powołuje się na zmianę kierunku naturalnego odpływu wody opadowej, lecz tylko na zawilgocenie muru wskutek podniesienia poziomu drogi. W tym stanie rzeczy Trybunał Kompetencyjny przyjmuje, iż faktyczną podstawą roszczenia jest zawilgocenie muru wskutek podwyższenia poziomu drogi a nie zmiana kierunku odpływu wody opadowej przez Frühaufową.

Podniesienie poziomu drogi przez Frühaufową, o ile byłoby bezprawne i wyrządziło Woźnowskiej szkodę, mogłoby zobowiązywać Frühaufową do odszkodowania (§ 1293 i nast. k. c. oraz art. 134 i nast. k. z.) bądź pieniężnego, bądź w formie obowiązku usunięcia zaszłego już zawilgocenia, niemniej w formie zapobieżenia dalszemu zawilgoceniu przez usunięcie dokonanego nasypu, mogłoby być również poczytane za naruszenie prawa własności Zofii Woźnowskiej przez samowolne oparcie podwyższenia poziomu drogi o mur jej domu mimo braku odpowiedniej służebności (§ 523 k. c.) bądź przez szkodliwe oddziaływanie na jej dom wbrew przepisom prawa sąsiedzkiego (§ 364 k. c.). Tytuł prawny do każdego z tych roszczeń opierałby się wyłącznie na przepisach prawa prywatnego. Żaden zaś konkretny przepis ustawy nie przekazuje dochodzenia tego rodzaju roszczeń prywatnoprawnych na drogę postępowania administracyjnego, dochodzić ich zatem należy w drodze sądowej (art. 1 u. s. p. i art. 2 k. p. c.).

Podwyższenie poziomu gruntu nie podpada pod przepisy art. 17 ustawy wodnej, o ile nie pociąga za sobą samowolnej zmiany kierunku odpływu zbierającej się na gruncie wody opadowej. Zatem tylko w tym przypadku, gdy podniesienie poziomu gruntu powoduje zmianę kierunku naturalnego odpływu wody opadowej ze szkodą gruntu niżej położonego, istnieć będzie podstawa prawna do wkroczenia władzy administracyjnej w granicach określonych art. 17, 187 i 249 ustawy wodnej, które obejmują także sprawę odszkodowania na rzecz pokrzywdzonego oraz usunięcia samowolnie przedsięwziętej zmiany. Atoli i w razie wkroczenia władzy administracyjnej, strony w zakresie, unormowanym ustępem trzecim

art. 249 ustawy wodnej, zwrócić się mogą w sprawie odszkodowania do władzy sądowej.

Z tych zasad Trybunał Kompetencyjny w myśl art. 23 ust. 4 ustawy z 25 listopada 1925 poz. 897 Dz. Ust. uznał, że właściwą do rozstrzygania w sprawie niniejszej władzą są sądy powszechne, uchylił postanowienie Sądu Okręgowego w Wadowicach z 20 sierpnia 1935 I Ca 307/35 i przekazał sprawę temuż Sądowi do dalszego postępowania.

Na temat art. 17 ustawy wodnej istnieje już obfita judykatura NTA i częściowo SN, ustalająca, że:

1) orzekanie w kwestii zmiany kierunku naturalnego odpływu wody opadowej z gruntu wyżej położonego ze szkodą gruntu niżej położonego (art. 17 ust. 1) należy do właściwości władz administracyjnych jako władz wodnych w myśl art. 184-187 ustawy wodnej (wyrok NTA z 2 stycznia 1934 l. rej. 437/31, wyrok SN z 19 lutego 1930 Rw. 2019/29);

2) orzekanie w kwestii wstrzymywania naturalnego odpływu wody opadowej na gruncie niżej położonym ze szkodą gruntu wyżej położonego (art. 17 ust. 2) należy do właściwości władz administracyjnych (wodnych) w myśl art. 184—187 ustawy wodnej (wyrok SN z 29 stycznia 1930 R 22/30);

3) spory posesoryjne o ochronę zakłóconego korzystania z naturalnego odpływu wody opadowej lub przywrócenie utraconego korzystania z naturalnego odpływu wody opadowej (art. 17 ust. 1 i 2) należą do właściwości sądów powszechnych (wyrok SN z 16 grudnia 1926 C 2222/24).

Omawiany wyrok Trybunału Kompetencyjnego potwierdza wyrażoną wyżej ad 1) właściwość władzy administracyjnej pod warunkiem, że zmiana (podwyższenie) poziomu gruntu: a) powoduje z m i a n ę k i e r u n k u o d p ł y w u wody opadowej z gruntu wyżej położonego, b) powoduje zmianę kierunku n a t u r a l n e g o odpływu wody opadowej, c) powoduje zmianę kierunku odpływu z e s z k o d ą gruntu niżej położonego. Jeżeliby więc zachodził brak któregokolwiek z powyższych warunków, wkroczenie władzy administracyjnej na zasadzie art. 17 ustawy wodnej nie będzie uzasadnione, a zatem rozstrzygnięcie odnośnego sporu będzie należało do właściwości sądów powszechnych, jako sporu o prawa prywatne, nie przekazanego wyraźnie władzom administracyjnym (art. 2 k. p. c.).

Wskutek niedostatecznie jasnego stanu faktycznego oraz wskutek niewłaściwie sformułowanego wniosku strony poszkodowanej omawiany wyrok wykazuje pewne niedociągnięcia. Mianowicie wkroczenie władzy administracyjnej na podstawie art. 249 ustawy wodnej może być uzasadnione nie tylko przekroczeniem przepisów art. 17 tejże ustawy, lecz także przekroczeniem innych jej przepisów. Może więc władza administracyjna wkroczyć na zasadzie art. 249 ustawy wodnej, chociażby nie zachodziły warunki z art. 17 powołanej ustawy. Wyjaśnię to na przykładzie: Ktoś bez wymaganego w danym przypadku zezwolenia władzy wodnej (art. 45 ustawy wodnej) usypał groblę na swoim gruncie, która wprawdzie nie zmienia kierunku odpływu wody, ale uszczupla dopływ wody do zakładu wodnego niżej położonego; albo ktoś podwyższył poziom swojego gruntu, tamując wbrew przepisowi art. 76 ustawy wodnej wolny odpływ wody. W obu przypadkach władza administracyjna może stwierdzić przekroczenie postanowień ustawy wodnej (art. 45 wzgl. art. 76) i pociągnąć sprawcę do odpowiedzialności karnej (art. 247 ust. 2) oraz w konsekwencji w pierwszym przypadku na wniosek zagrożonego szkodą właściciela zakładu wodnego wskutek

uszczuplonego dopływu wody, w drugim przypadku w obronie interesu publicznego nakazać przywrócenie gruntu i odpływu wody do pierwotnego stanu (art. 249 ust. 1). Jest to bardzo ważne zwłaszcza wtedy, gdy już upłynął termin do wytoczenia powództwa posesoryjnego (art. 390 k. p. c.).

Jeżeliby w tej samej sprawie zachodziła równoczesna możliwość udania się na drogę administracyjną i sądową, nie ma przeszkód, aby poszkodowany według swojego wyboru wszedł tylko na jedną z tych dróg albo na obie drogi — „proces bowiem cywilny nie usuwa właściwości władzy wodnej do orzekania o uprawnieniach wodnych tak samo, jak rozpoznanie kwestii prejudycjalnych z zakresu prawa administracyjnego w motywach wyroku sądowego nie może zastąpić wymaganego ustawą zezwolenia administracyjnego do dokonania pewnych czynności" (wyrok Tryb. Komp. z 30 października 1935 l. rej. 2/35, OPA 1967/37).

Dr Zygmunt Rolnicki

179 A.

OCHRONA PRACY.

Pracownicy plantacji miejskich.

Plantacje miejskie nie są zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy.

Orzeczenie Izby Cywilnej SN z 5 listopada 1937 C I 195/37.

Sąd Okręgowy zmienił wyrok I instancji, uwzględniający powództwo, wytoczone przez Antoniego J. przeciwko Gminie m. Wilna o 1717 zł 31 gr, poszukiwanych tytułem wynagrodzenia za pracę w godzinach nadliczbowych na plantacjach miejskich. Oddalenie roszczeń pozwu Sąd Okręgowy tym uzasadnił, że plantacje miejskie nie są zakładem pracy, prowadzonym w sposób przemysłowy....

Skarga kasacyjna Antoniego J. domaga się uchylenia powyższego wyroku....

Plantacje miejskie są instytucją użyteczności publicznej, gdyż celem ich jest zapewnienie zdrowotności i upiększenie osiedli (por. Zb. orz. z 1934 r. nr 415); są one więc prowadzone przez gminę w celu wypełniania jej zadań administracji publicznej i z tych względów nie mogą być uznane za zakład pracy, prowadzony w sposób przemysłowy; wskutek tego pracownicy plantacji miejskich nie korzystają z przepisów ustawy z 18 grudnia 1919 o czasie pracy w przemyśle i handlu (poz. 7/20 i 734/33 Dz. Ust.) wobec przepisu art. 1 tej ustawy.

Poglądowi temu nie przeczy fakt, powołany w skardze kasacyjnej, że

władze miejskie mogą przenosić plantacje i że w Wilnie sprzedają z nich zbędne kwiaty w niewielkich ilościach, gdyż pierwszy z tych faktów nie wskazuje, aby gmina miejska mogła przestać utrzymywać ogrody i skwery miejskie, a drugi nie stwierdza, wbrew zarzutom skargi kasacyjnej, aby utrzymywanie plantacyj przez Gminę miało na celu zysk.

Z powyższego wynika, że zaskarżony wyrok znajduje swe uzasadnienie w poglądzie zakwestionowanym w pierwszym zarzucie skargi kasacyjnej....

180 A.

OPIEKA SPOŁECZNA.

Austr. regulamin dla sług — moc obowiązująca.

Regulamin dla sług, ogłoszony dla okręgu administracyjnego lwowskiego rozporządzeniem Namiestnictwa z 1 lipca 1857, utracił moc obowiązującą z chwilą uchylenia § 1172 austr. kod. cyw. przez przep. wprow. k. z.

Wyrok NTA z 5 kwietnia 1939 l. rej. 2777/37 w sprawie Piotra Sieczki przeciw Urzędowi Wojewódzkiemu lwowskiemu w przedmiocie kosztów leczenia Franciszka Gliniaka.

Decyzją z 22 stycznia 1937 Starosta Powiatowy w Jarosławiu zobowiązał Piotra Sieczkę w Muninie na zasadzie § 21 regulaminu dla sług, ogłoszonego dla okręgu administracyjnego lwowskiego rozporządzeniem Namiestnictwa z 1 lipca 1857 nr 37321 (Dz. Ust. Kraj. okr. lwowskiego nr 12 oddz. II) do pokrycia kosztów leczenia Franciszka Gliniaka w szpitalu powszechnym w Jarosławiu w kwocie 264 zł za czas od 14 października do 27 grudnia 1935, a wniesionego od tej decyzji przez Piotra Sieczkę odwołania Urząd Wojewódzki lwowski orzeczeniem z 10 marca 1937 L. S. S. 69/45 nie uwzględnił....

NTA rozważył co następuje:

Jako najdalej idący zarzut podnosi skarżący niezgodność zaskarżonego orzeczenia z prawem, wywodząc w uzasadnieniu tego zarzutu, że § 21 cyt. wyżej regulaminu nie może być obecnie stosowany, gdyż przepis ten został uchylony razem z postanowieniami § 1025 — 1216 austr. ustawy cywilnej, obowiązującej w Małopolsce, postanowieniem art. XXII § 2 przep. wprow. kodeks zobowiązań z 27 października 1933 (poz. 599 Dz. Ust.). Zarzut ten NTA uznał za uzasadniony. Powołany wyżej regulamin dla sług został wydany na podstawie § 1172 austr. kod. cyw., według któ-

rego prawa i obowiązki między służbodawcami a czeladzią, jako nie objęte przepisami tego kodeksu, były zawarte w osobnych przepisach co do tego przedmiotu wydanych. Wymieniony zaś paragraf austr. kod. cyw. został wyraźnie uchylony § 2 art. XXII cyt. wyżej przep. wprow. kodeks zobowiązań, który według art. 645 tegoż kodeksu wszedł w życie z dniem 1 lipca 1934. Z tego wynika, że w chwili powstania potrzeby leczenia Franciszka Gliniaka w szpitalu powszechnym w Jarosławiu przepis § 1172 austr. kod. cyw., jako podstawa prawna mocy obowiązującej wyżej powołanego regulaminu dla sług, już nie obowiązywał, a wobec tego utracił również moc obowiązującą i oparty na nim cyt. wyżej regulamin dla sług, zwłaszcza, że określone tym regulaminem prawa i obowiązki pracodawcy na wypadek choroby pracownika zostały dokładnie unormowane w art. 458—460 i 462—463 k. z. Gdy więc władza pozwana, ... oparła swe rozstrzygnięcie wyłącznie na powołanym przepisie cyt. regulaminu, to zaskarżone orzeczenie przedstawia się jako niezgodne z prawem....

181 A.

OCHRONA RYNKU PRACY.

Zatrudnianie obcokrajowca wynagradzanego przez firmę zagraniczną.

Okoliczność, iż obcokrajowiec, pracując w polskiej fabryce, otrzymywał pensję z firmy zagranicznej, nie ma istotnego znaczenia pod kątem widzenia rozp. Prez. z 4 czerwca 1927 o ochronie rynku pracy poz. 148 Dz. Ust. i pracodawca, zatrudniając takiego pracownika, musi uzyskać zezwolenie właściwej władzy zgodnie z art. 2 cyt. rozp.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 15 grudnia 1938 1 K. 1233/38.

Kasacja żąda uchylenia wyroku z powodu obrazy art. 2 rozp. Prez. z 4 czerwca 1927 o ochronie rynku pracy poz. 148 Dz. Ust. w związku z art. 360 i 379 k. p. k. przez błędne uznanie oskarżonego za pracodawcę w rozumieniu cyt. przepisu.

SN zważył co następuje:

Według ustaleń wyroku obcokrajowiec K. był pracownikiem zagranicznej firmy „Ideal“, od której fabryka „Olkusz“ była uzależniona, jako od głównego akcjonariusza, i z tej zagranicznej firmy otrzymywał pensję, jednakże zatrudniony był w fabryce „Olkusz“ i pobierał od niej tylko diety za wyjazdy w interesach fabryki.

Z tych ustaleń wynika, że obcokrajowiec świadczył usługi na rzecz fabryki „Olkusz“ na podstawie umowy o pracę, zawartej z firmą zagraniczną, jednakże bez zgody oskarżonego odpowiedzialnego dyrektora tej fabryki nie mógłby być zatrudniony w fabryce krajowej, która korzystała z jego usług. Stosunek prawny łączący obcokrajowca z fabryką „Olkusz“ był stosunkiem najmu pracy w rozumieniu k. z., a przeto podpadał pod przepis rozp. Prez. z 4 czerwca 1927 poz. 148 Dz. Ust. Okoliczność, skąd obcokrajowiec pobierał pensję, nie ma istotnego znaczenia, gdyż należy do sfery wewnętrznych rozrachunków pomiędzy fabryką „Olkusz“ i firmą zagraniczną. Pogląd wyrażony w wywodzie kasacji nie tylko nie znajduje oparcia w przepisach cyt. rozp., lecz prowadziłby do obejścia tego rozporządzenia.

182 A.

UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE.

Rzezacy rytualni — obowiązek ubezpieczenia[1].

Rzezacy, zatrudnieni w rzeźni rytualnej gminy wyznaniowej żydowskiej, podlegali obowiązkowi ubezpieczenia na podstawie ustawy z 19 maja 1920 o ubezpieczeniu na wypadek choroby poz. 272 Dz. Ust. i podlegają temu obowiązkowi na podstawie ustawy o ubezp. społ. z 28 marca 1933 poz. 396 Dz. Ust.

Wyrok NTA z 2 maja 1939 l. rej. 1937/37 w sprawie Żydowskiej Gminy Wyznaniowej w Czortkowie przeciw Urzędowi Wojewódzkiemu w Tarnopolu w przedmiocie obowiązku ubezpieczenia rzezaków na wypadek choroby.

... Podniesiony w skardze zarzut, że według art. 3 ustawy z 19 maja 1920 o ubezpieczeniu na wypadek choroby poz. 272 Dz. Ust. podlegają obowiązkowi ubezpieczenia tylko funkcjonariusze administracyjni stowarzyszeń religijnych, a nie funkcjonariusze religijni tych stowarzyszeń, jakimi są w myśl art. 45 przepisów o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich (poz. 500/28 Dz. Ust.) rzezacy, jest niesłuszny już chociażby dlatego, że wyraźny przepis wymienionego powyżej art. 3 ustawy z 19 maja 1920 poddaje obowiązkowi ubezpieczenia nie wyłącznie funkcjonariuszów administracyjnych stowarzyszeń religijnych, lecz w ogóle wszystkich pracowników stowarzyszeń religijnych. Ponadto nie wynika bynajmniej z powo-

---

[1] Por. OPA 144 A/39.

łanego przez skarżącą gminę art. 45 przepisów o organizacji gmin żydowskich jakieś istotne głębsze rozróżnienie stosunku do gmin żydowskich funkcjonariuszów administracyjnych i funkcjonariuszów wyznaniowych, zatrudnionych w tych gminach, skoro ten stosunek według art. 45 ma być regulowany tymi samymi przepisami służbowymi i emerytalnymi oraz tym samym regulaminem dyscyplinarnym.

Również bezpodstawny jest drugi zarzut skargi, że dopełnianie przez rzezaków z upoważnienia rabina, przy wykonywaniu przez nich ich czynności rzeźnickich, pewnych aktów wiary, jak to wypowiadanie przepisanej modlitwy i innych czynności rytualnych, wymagających rzekomo długoletnich studiów, — przeistacza zarzynanie zwierzęcia ze zwykłego aktu rzemiosła rzeźnickiego w akt wiary, gdyż istotną własną czynnością rzezaków jest fizyczna praca zarzynania zwierzęcia, a czynności rytualne, wykonywane z upoważnienia rabina mają charakter czynności dodatkowej, nie mogącej zmienić charakteru czynności zasadniczej, ani istoty stosunku służbowego, łączącego rzezaków z gminą. Toteż NTA już w wyroku z 19 lutego 1932 l. rej. 314/30 orzekł, że rzezacy rytualni, zatrudnieni w żydowskich gminach wyznaniowych, jako płatni funkcjonariusze, znajdujący się w stosunku służbowym do gminy jako stowarzyszenia religijnego, podlegają obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek choroby w myśl ustawy z 19 maja 1920.

Nie jest dalej uzasadnione twierdzenie skargi, jakoby rzezacy podlegali zwolnieniu od obowiązku ubezpieczenia na wypadek choroby z mocy p. 4 art. 5 ustawy o ubezp. społ. z 28 marca 1933 poz. 396 Dz. Ust., jako spełniający czynności, wynikające bezpośrednio z ich powołania duchownego, gdyż nie ma żadnej podstawy prawnej ani faktycznej, by tego rodzaju funkcjonariuszów wyznaniowych, jakimi są w myśl art. 45 i 46 przepisów o organizacji gmin wyznaniowych żydowskich rzezacy, dopełniający przy wykonywaniu swego rzemiosła tylko pewnych czynności rytualnych z upoważnienia i pod nadzorem rabina, można było przyrównać do wymienionych w p. 4 art. 5 ustawy o ubezp. społ. duchownych wyznań, uznanych przez Państwo lub członków zakonów, zgromadzeń i stowarzyszeń religijnych. Do duchownych w myśl wymienionych przepisów o org. gmin wyzn. żyd. mogą być przyrównani tylko rabini i podrabini, sprawujący specjalny ustanowiony art. 37 wymienionych przepisów urząd rabinacki, objęci w myśl art. 41 odrębnymi od funkcjonariuszów wyznaniowych przepisami, dotyczącymi ich urzędowania, stosunku służbowego, ubezpieczenia emerytalnego i regulaminu dyscyplinarnego, a w myśl art. 46, 47 mający nadzór nad urządzeniami religijnymi gminy, nauczycielami religii w szkołach wyznaniowych żydowskich, nad rzezakami i innymi funkcjonariuszami wyznaniowymi i posiadający wyłączne prawo udzielania ślubów i rozwodów....

183 A.

UBEZPIECZENIE SPOŁECZNE.

Opłaty za leczenie w szpitalach publicznych.

Do stosowania ulgowych opłat za leczenie, przewidzianych w art. 127 ust. 1 ustawy z 28 marca 1933 o ubezp. społ. poz. 396 Dz. Ust., obowiązane są także te utrzymywane przez Państwo lub związki samorządowe szpitale przeznaczone dla ogółu ludności, które znajdują się na obszarze województw, na którym rozporządzenie z 22 marca 1928 poz. 382 Dz. Ust. nie weszło dotychczas w życie. (Teza).

Wyrok NTA z 16 grudnia 1938 l. rej. 5915/36 w sprawie Szpitala Powszechnego w Wadowicach przeciw Ministerstwu Opieki Społ. w przedmiocie ulgi dla Ubezpieczalni Społecznej w Krakowie za leczenie jej chorych.

... W art. 127 ust. 1 ustawy z 28 marca 1933 poz. 396 Dz. Ust. nałożono na szpitale publiczne w rozumieniu rozp. z 22 marca 1928 poz. 382 Dz. Ust. obowiązek przyjmowania osób, uprawnionych do leczenia szpitalnego ze strony ubezpieczalni społecznych, za wynagrodzeniem ulgowym, bliżej w tym przepisie określonym. Już z brzmienia tego przepisu wynika, że dla obowiązku stosowania ulgowego wynagrodzenia za leczenie miarodajne jest nie to, czy co do danego szpitala obowiązuje rozp. z 22 marca 1928, lecz tylko to, czy dany szpital jest w rozumieniu tego rozp. publiczny. Ta ostatnia kwestia unormowana jest w art. 5 cyt. rozp. Według tego przepisu do publicznych zaliczają się wszystkie szpitale ogólne i specjalne, utrzymywane przez Państwo oraz przez związki komunalne, o ile są przeznaczone dla ogółu ludności. Prawodawca mówiąc w art. 127 ust. 1 o szpitalach publicznych w rozumieniu rozp. z 22 marca 1928 chciał tylko wyrazić, że ma na myśli wszystkie szpitale odpowiadające wymogom wyżej określonym, i tylko celem uniknięcia wyszczególnienia tych wymogów, a więc ze względów wyłącznie redakcyjnych powołał się na rozp. z 22 marca 1928. Przemawia za tym także i ratio legis. Nie ma przecież żadnego powodu do tego, aby szpitale utrzymywane przez Państwo lub przez związki samorządowe i przeznaczone dla ogółu ludności były co do obowiązku stosowania ulgowego wynagrodzenia za leczenie, przewidzianego w art. 127 ust. 1 ustawy z 28 marca 1933, traktowane odmiennie. Wnioskom tym nie stoi bynajmniej na przeszkodzie powołany przez stronę skarżącą reskrypt Ministerstwa Opieki Społ. z 25 stycznia 1934 nr Z. U. 40-29-1 i okólnik Tymczasowego Wydziału Samorządowego z 28 marca 1934 Lw. 12370-34-S. Ani bowiem Minister Opieki Społ. ani Tymczasowy Wydział Samorządowy nie został przez prawodawcę upoważniony do zmiany art. 127

ust. 1 ustawy z 28 marca 1933. Nadto wymieniony reskrypt min. nie pozostaje w rozbieżności ze stanowiskiem, zajętym przez Ministerstwo w zaskarżonym orzeczeniu. W reskrypcie tym bowiem Ministerstwo powołując się właśnie na intencję ustawy z 28 marca 1933 postanowiło, że szpitale państwowe na obszarze województw południowych obowiązane są przestrzegać postanowień art. 127 ust. 1 tej ustawy. Co do szpitali niepaństwowych Ministerstwo nie wypowiedziało się w powyższym reskrypcie, z tego jednak oczywiście jeszcze nie wynika, że te szpitale w kwestii spornej winny być zdaniem ministerstwa traktowane inaczej niż szpitale państwowe.

Istotne znaczenie ma wobec tego tylko kwestia, czy co do skarżącego szpitala są spełnione wymogi z art. 5 rozp. z 22 marca 1928, a więc czy szpital ten jest utrzymywany przez Państwo lub przez związek komunalny i czy jest on przeznaczony dla ogółu ludności. Co do tej ostatniej kwestii skarżący szpital nie podnosi żadnego zarzutu. Natomiast zaprzecza skarżący szpital, jakoby był utrzymywany przez Państwo lub przez związki komunalne. Według wywodów skargi skarżący szpital utrzymuje się samoistnie z opłat za leczenie chorych. W zaskarżonym orzeczeniu Ministerstwo powołując się na pismo skarżącego szpitala z 4 czerwca 1936 stwierdziło, że skarżący szpital utrzymywany jest przez samorząd. To stwierdzenie nie ma jednak oparcia w powyższym piśmie. Pismo to co do utrzymywania skarżącego szpitala nie zawiera nawet żadnej wzmianki. Stan faktyczny dotyczący kwestii utrzymywania skarżącego szpitala wymaga więc uzupełnienia. . . .

NTA odróżnia szpitale publiczne w rozumieniu rozporządzenia z 22 marca 1928 od szpitali publicznych, w stosunku do których rozporządzenie to obowiązuje.

Wbrew twierdzeniu NTA, w brzmieniu art. 127 ustawy z 28 marca 1933 nie można dopatrzyć się żadnej podstawy do takiego rozróżnienia. Jeżeli ustawa powołuje się na rozporządzenie, to ma na względzie tekst, opatrzony wiążącą mocą prawną; jeżeli ustawa mówi o pewnej instytucji „w rozumieniu rozporządzenia", to wskazuje w ten sposób instytucję, której byt prawny ukształtowany jest przez ogół obowiązujących przepisów tego rozporządzenia.

Art. 5 rozp. z 22 marca 1928 należy rozpatrywać — zgodnie z zasadami wykładni — tota lege perspecta. Przepis ten pozostaje w ścisłym związku z art. 4 tegoż rozp.; według art. 4 „szpitale dzielą się na: a) publiczne, które posiadają prawo publiczności na podstawie art. 5 i 6 niniejszego rozporządzenia, b) szpitale bez prawa publiczności". Art. 5 nie określa szpitali publicznych (czyni to art. 4), lecz zaliczając do szpitali publicznych pewne kategorie zakładów leczniczych, nadaje im z mocy samego rozporządzenia prawo publiczności. Że takie jest znaczenie art. 5, potwierdza treść § 4 rozp. Ministra Spraw Wewn. z 14 lutego 1931 o zakładach leczniczych poz. 195 Dz. Ust.; według tego przepisu „wątpliwości, czy szpital posiada prawo publiczności z mocy samego prawa na podstawie art. 5, rozstrzyga władza, powołana do zatwierdzenia statutu szpitala..."

Aby zatem szpital był publiczny w rozumieniu art. 5, nie może podpadać jedynie pod treść gramatyczną i pojęciową tego przepisu, lecz musi przede wszystkim

znaleźć się w zasięgu jego wiążącej mocy prawnej. Żaden więc szpital na obszarze Małopolski, gdzie rozp. z 22 marca 1928, nie wyłączając jego art. 5, nie obowiązuje, nie może być szpitalem publicznym w rozumieniu tego przepisu, ani w ogóle w rozumieniu rozporządzenia.

Po tych rozważaniach już raczej na marginesie zauważyć należy, że argument NTA, iż prawodawca powołał się na rozp. z 22 marca 1928 ze względów wyłącznie redakcyjnych, „celem uniknięcia wyszczególnienia... wymogów", zawartych w art. 5, jest zupełnie nieprzekonywający; gdyby decydowały względy redakcyjne, prawodawca powinienby się powołać na szpitale publiczne w „rozumieniu art. 5 rozporządzenia", a nie: „w rozumieniu rozporządzenia", co bynajmniej nie jest jednoznaczne. A i powołanie się ustawy na art. 5 nie wystarczyłoby do uzasadnienia stanowiska NTA.

Zauważyć również wypada, że na obszarze województw południowych obowiązuje austriacka ustawa z 28 lipca 1897 „urządzająca prawne stosunki szpitali powszechnych i publicznych..." (Dz. Ust. Kraj. nr 47); w zestawieniu z terminologią tej ustawy, zwrot użyty w art. 127 ustawy z 28 marca 1933: „szpitale publiczne... w rozumieniu rozporządzenia... z dnia 22 marca 1928 r." nabiera akcentów przeciwstawiających szpitale w rozumieniu rozp. z 1928 r. szpitalom w rozumieniu ustawy z 1897 r. i wyłącza te ostatnie spod działania art. 127.

Trudno także zgodzić się z poglądem NTA, że i ratio legis przemawia za wykładnią, przyjętą w omawianym wyroku.

Wbrew twierdzeniu NTA, iż nie ma powodu do odmiennego traktowania szpitali w województwach południowych, wystarczy podnieść, że szpitale publiczne w rozumieniu rozp. z 22 marca 1928 utrzymywane są z reguły przez Państwo lub związki samorządowe, podczas gdy szpitale publiczne i powszechne (z wyjątkiem krajowych) na obszarze Małopolski „...mają się utrzymywać samoistnie z własnych dochodów, mianowicie z dochodów własnego majątku, z zapisów, zobowiązań, dobrowolnych datków i ze zwrotów kosztów leczenia" (§ 4 ustawy z 28 lipca 1897). Ten kontrargument zbiega się zresztą z podstawą uchylenia przez NTA zaskarżonego orzeczenia.

W ustawie z 28 marca 1933 spotykamy jeszcze w innym miejscu zwrot: „w rozumieniu rozporządzenia". Mianowicie art. 95 ust. 5 tej ustawy głosi: „Pracownicy umysłowi w rozumieniu rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 marca 1928 r. o umowie o pracę pracowników umysłowych (Dz. U. R. P. Nr 35, poz. 323), nie wyłączając kategoryj pracowników, objętych art. 4 tego rozporządzenia, nie mają prawa do zasiłku..." itd. Ten sam zwrot powtórzony jest w art. 220 ust. 1 p. 1 lit a).

Art. 2 rozp. Prez. z 16 marca 1928 głosi: „Za pracowników umysłowych w rozumieniu rozporządzenia niniejszego uważa się: 1)..." (następuje wyliczenie); art. 4 tego rozp. brzmi: „Rozporządzenie niniejsze nie dotyczy: 1) uczniów i praktykantów, 2) osób zatrudnionych na statkach morskich, 3)..."

W przeciwieństwie do rozp. z 22 marca 1928, rozp. z 16 marca 1928 zawiera wyraźne określenie „w rozumieniu rozporządzenia".

Fakt ten w niczym nie zmienia twierdzeń, zamieszczonych na wstępie niniejszych rozważań. Tu właśnie chodzi bowiem o kwestie czysto redakcyjne, czego najlepszym dowodem jest, że z równym powodzeniem można było rozpocząć art. 2 od słów: „rozporządzenie niniejsze dotyczy...", zaś art. 4 od słów: „nie są pracownikami umysłowymi w rozumieniu rozporządzenia niniejszego..." A nikt chyba nie zaryzykuje opartego na werbalnych pozorach twierdzenia, że np. radiotelegrafista (według art. 2 p. 7 telegrafiści są pracownikami umysłowymi) na statku morskim jest pracownikiem umysłowym w rozumieniu rozporządzenia z 16 marca 1928.

Art. 95 i 220 ustawy z 28 marca 1933 dostarczają natomiast jeszcze jednego

argumentu przeciwko interpretacji, przyjętej przez NTA. Jeżeli bowiem, mimo wyraźnego tekstu art. 2 rozp. z 16 marca 1928, ustawodawca z 1933 r. uważał za konieczne dodać w art. 95 i 220 klauzulę „nie wyłączając...", jakkolwiek osoby, o których mówi art. 4, są — literalnie rzecz biorąc — objęte wyliczeniem, zawartym w art. 2, to tym bardziej powinien odpowiednio zastrzec w art. 127, że nie wyłącza szpitali na obszarze województw południowych. W braku takiego zastrzeżenia, intencje ustawodawcy, sprzeczne ze stanowiskiem NTA, nie mogą budzić wątpliwości.

Aleksander Bloch

184 A.

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH.

Sprzedawcy podróżujący — obowiązek ubezpieczenia.

Dla stwierdzenia, że dany sprzedawca podróżujący jest związany z firmą, której towary sprzedaje, węzłem podporządkowania i zależności służbowej, świadczącym o istnieniu pomiędzy nimi umowy o pracę, nie wystarczają ogólnikowe oświadczenia zbadanych świadków, że sprzedawca ten był ograniczony przez firmę co do miejsca, czasu i sposobu pracy — bez podania konkretnych okoliczności, uzasadniających powyższe ogólnikowe wnioski.

Wyrok NTA z 29 kwietnia 1939 l. rej. 3919/35 i 653/38 w sprawie Franciszka Rzążewskiego przeciw Ministerstwu Opieki Społ. w przedmiocie obowiązku ubezpieczenia w charakterze pracownika umysłowego.

...NTA rozważył przede wszystkim zarzuty skargi co do wadliwości postępowania, jakiej się dopuściła władza pozwana, nie ustaliwszy konkretnie przy zarządzonym przez nią powtórnym badaniu świadków pod przysięgą szeregu istotnych kwestii i okoliczności, dotyczących charakteru stosunków pomiędzy skarżącym i firmą „Surgot i Sędzielewski" i warunków pracy skarżącego, oraz nie ustaliwszy i nie wyjaśniwszy okoliczności, że wskazana firma opłacała składki do kasy chorych za skarżącego, potrącane skarżącemu z jego wynagrodzenia, że taż firma stale sama wykupywała dla skarżącego świadectwo przemysłowe i to nie na jego imię, lecz na imię firmy, że krępowała swych sprzedawców podróżujących nakazem jeżdżenia parami, oznaczając, kto z kim ma jechać, i że w razie choroby sama firma wyznaczała zastępcę chorego sprzedawcy.

NTA uznał zarzuty powyższe za słuszne. Jest w sprawie niesporne, że sprzedawcy podróżujący podlegają obowiązkowi ubezpieczenia według prawa o ubezp. prac. umysł., o ile nie są samodzielnymi handlującymi, lecz pracownikami, pozostającymi w zależności służbowej od pracodawcy, która to zależność zwykle wyraża się w tym, że pracodawca dysponuje pracą pracownika co do jej miejsca, czasu i sposobu.

W sprawie niniejszej świadkowie zbadani pod przysięgą stwierdzili zgodnie, lecz bardzo ogólnikowo, że skarżący był ograniczony przez firmę co do miejsca, czasu i sposobu pracy przy sprzedaży towarów. Władza pozwana w swym zaskarżonym orzeczeniu nie uznała tego rodzaju ogólników za dowód zależności skarżącego od firmy „Surgot i Sędzielewski" przy rozprzedaży towarów tej firmy. Rzeczywiście, tego rodzaju oświadczenia świadków są właściwie wnioskami świadków z rzekomo znanych im warunków i okoliczności pracy skarżącego, a nie ustaleniem tych konkretnych warunków i okoliczności, do czego jedynie świadkowie są powołani. Jednakże rzeczą władzy było, skoro ona również stała na stanowisku, że rozstrzygnięcie niniejszego sporu zależy właśnie od ustalenia zakresu i charakteru zależności skarżącego od firmy przy wykonywaniu pracy, ustalić w toku badania świadków odnośne konkretne okoliczności, a nie ograniczać się do zapodania ogólnikowych wniosków, by potem zakwestionować te oświadczenia z powodu właśnie ich ogólnikowości, a to tym bardziej, że z akt nie wynika, by sam skarżący wzgl. zastępca skarżącego był obecny przy przesłuchiwaniu wymienionych świadków. Dalej, wprawdzie nie rozstrzygające lecz poważne znaczenie przy ustaleniu kwestii zależności służbowej skarżącego od firmy, mają wysuwane przez skarżącego w toku postępowania administracyjnego okoliczności: 1) że firma „Surgot i Sędzielewski" sama wykupywała dla niego i opłacała świadectwo przemysłowe, gdyż w normalnych typowych stosunkach handlowych pomiędzy dwoma samodzielnymi handlującymi nie jest przyjęte, by jeden z nich opłacał świadectwa przemysłowe za drugiego; jeszcze poważniejsze znaczenie miałaby w razie stwierdzenia okoliczność, że świadectwo to nie tylko było wykupywane przez firmę ale ponadto wystawiane na imię firmy, a nie skarżącego; 2) że firma „Surgot i Sędzielewski" opłacała kasie chorych składki, potrącane z wynagrodzenia skarżącego i innych sprzedawców podróżujących, co by świadczyło, że skarżąca firma sama uważała, względnie że kasa chorych uznała tych sprzedawców za pracowników firmy; 3) że skarżący i w ogóle sprzedawcy podróżujący firmy „Surgot i Sędzielewski" byli obowiązani jeździć z towarem parami, według określonej marszruty, przy czym wyznaczono, kto ma z kim jeździć razem; i że wreszcie 4) firma wyznaczała zastępców dla chorych sprzedawców, co oczywiście nie mogłoby mieć miejsca, gdyby oni byli samodzielnymi handlującymi.

Ponieważ wyjaśnienie powyższych okoliczności jest bardzo istotne dla rozstrzygnięcia zasadniczej kwestii co do istnienia i zakresu zależności skarżącego od firmy „Surgot i Sędzielewski" przy wykonywaniu przez skarżącego jego czynności dla tej firmy, NTA uznał, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia w podanym powyżej kierunku....

NTA uchylił wprawdzie zaskarżone orzeczenie z powodu braków formalnych, jednak w uzasadnieniu wyroku wyraził również pogląd co do różnicy zachodzącej między sprzedawcą podróżującym a ajentem.

Odnośnie do kwestii proceduralnej zaznaczyć tylko należy, że władza nie postąpiła w myśl zasad postępowania administracyjnego (art. 44 rozp. o post. admin.) nakazującego wykrycie prawdy materialnej: przesłuchując świadków (zdaje się w nieobecności skarżącego), nie uczyniła tego wyczerpująco i dlatego nie miała należytego materiału do wniosków.

Co się tyczy odróżnienia sprzedawcy podróżującego, będącego pracownikiem umysłowym w rozumieniu art. 3 rozp. Prez. z 24 listopada 1927, od ajenta handlowego, będącego samodzielnym kupcem (art. 568 k. h.) — to pierwszy jest zależny od swego pracodawcy, który dysponuje pracą jego co do jej miejsca, czasu i sposobu, podczas gdy drugi jest zasadniczo niezależny od swego zleceniodawcy. Naturalnie, że również ajent, mimo że jest samodzielnym kupcem, musi się stosować do zleceń swego kontrahenta, nie jest to jednak zależność tego rodzaju jak sprzedawcy podróżującego. Odgraniczenie ajenta od sprzedawcy podróżującego nie jest możliwe na podstawie jednego tylko kryterium.

Najwięcej problemów dla prawa a również dla orzecznictwa nasuwają instytucje, które nazwać można, jako znajdujące się na pograniczu dwóch różnych instytucji, granicznymi. Tu wspomnieć należy o prawie międzynarodowym prywatnym, którego instytucje mają swe źródła zwykle w dwóch porządkach prawnych („prawo graniczne"). Dotyczy to również tzw. prawa międzyczasowego, które zajmuje się zdarzeniami prawnymi, związanymi z dwiema ustawami, dawniejszą i nową. Problemy tego prawa są ostatnio bardzo często przedmiotem orzecznictwa SN w związku z przep. wprow. k. z.

Również w prawie pracy spotykamy się z instytucjami granicznymi. Życie bowiem społeczne nie jest tak proste, jakby się często według linii demarkacyjnych prawa wydawać mogło. Tak jest z zagadnieniem, czy dana osoba jest pracownikiem umysłowym, czy fizycznym. W życiu sprawa ta nie przedstawia się prosto, gdyż w pracy fizycznej mieszczą się często elementy pracy umysłowej i vice versa. Łatwo jest określić charakter danej osoby, gdy czynności jej są w tym względzie wyraźne i nie znajdują się na pograniczu, tzn., nie zawierają cech zarówno pracy umysłowej, jak i fizycznej. Jeśli to jednak nie ma miejsca, radzi sobie judykatura przyjmując, że rozstrzyga praca przeważająca w czynnościach danej osoby.

W prawie polskim taką instytucją graniczną jest chałupnictwo, gdyż chałupnik ma pewne cechy robotnika, pewne zaś cechy świadczą o jego samodzielnym charakterze. Rzeczą judykatury jest rozstrzygnąć w konkretnym przypadku, jak daną osobę określić.

To samo dotyczy pojęć ajenta i sprzedawcy podróżującego. Sama nazwa nie ma tu decydującego znaczenia, gdyż rozstrzyga, jak to przyjął SN, treść stosunku (Zb. orz. Izby Cyw. 710/34). Te dwie kategorie osób są do siebie zbliżone, skoro pełnią te same czynności, a mianowicie sprzedaż towarów w imieniu swego zleceniodawcy. Naturalnie, że zakres działalności ajenta może być szerszy, lecz w naszym przypadku chodzi mi o porównanie jedynie ajenta sprzedającego z sprzedawcą podróżującym. Obie kategorie osób pracują często za prowizją (Dziurzyński—Fenichel—Honzatko, Kodeks handlowy, str. 835). Słusznie też przyjął NTA w wyroku OPA 2128/38 i innych, że pobieranie wynagrodzenia w formie prowizji nie odbiera danej osobie charakteru pracownika, zajętego na podstawie umowy o pracę.

Tak SN jak i NTA przyjmują zgodnie, że dana osoba jest sprzedawcą podróżującym, gdy ją wiąże z przedsiębiorcą umowa pracy (SN Zb. orz. Izby Cyw. 17/35,

SN z 30 czerwca 1938 C II 3350/37 OSP XVIII 19, NTA z 7 maja 1934 l. rej. 6133/32 OPA 951/34). Czy jednak dana osoba zawarła umowę o pracę, nie da się w naszym przypadku ustalić na podstawie jednego tylko kryterium, lecz uwzględnić należy wszystkie okoliczności w grę wchodzące. Jeżeli dana osoba ma własny personel, biuro, firmę, nie jest ubezpieczona w instytucji ubezpieczenia społecznego, sama dysponuje swym czasem, sama wykupuje świadectwo przemysłowe itp., przyjąć należy, że mamy do czynienia z ajentem samodzielnym. Jeśli tych okoliczności stwierdzić się nie da, przyjąć należy, że dana osoba jest sprzedawcą podróżującym, a więc pracownikiem umysłowym.

W konkretnym przypadku NTA nakazał władzy pozwanej zbadać wszystkie okoliczności, które mają istotne znaczenie przy ustaleniu zależności służbowej. Do nich zaliczył słusznie kwestię wykupywania świadectwa przemysłowego przez dającego zlecenie, zwłaszcza na swoją firmę. Ta okoliczność sama nie zadecydowałaby o charakterze danej osoby, lecz łącznie z innymi okolicznościami może mieć poważne znaczenie. Również fakt ubezpieczenia społecznego nie może sam jeszcze decydować o charakterze danej osoby, ale obok innych okoliczności może być poważnym wskaźnikiem dla określenia charakteru danej czynności. To samo dotyczy dalszych okoliczności podniesionych przez NTA, dotyczących ograniczenia danej osoby co do sposobu podróżowania i ustanowienia zastępcy w czasie choroby.

Przy ocenie poszczególnych okoliczności pamiętać należy o tym, że często strony, dążąc do zatarcia prawdziwego charakteru danej osoby, przyjmują pewne cechy „in fraudem legis“. Interesy bowiem osób w grę tu wchodzących są często ze sobą sprzeczne. Zleceniodawca chciałby widzieć w przyjmującym zlecenie samodzielnego kupca, by uwolnić się od ciężarów społecznych, związanych z charakterem danej osoby jako pracownika umysłowego i ze skutkami wynikającymi z prawa pracy. Czasem również pracownik może być zainteresowany w takim ukształtowaniu stosunku. Często znów może być przeciwnie i dlatego należy uwzględnić nie jedną tylko okoliczność, lecz wszystkie w grę wchodzące.

Metoda zalecana przez NTA jest zatem również życiowo uzasadniona. Wprawdzie nie jest ona łatwa w praktyce, jednak daje jedynie możliwe rozstrzygnięcie kwestii. Metodę tę stosuje również SN.

Dr Zygmunt Fenichel

185 A.

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH.

Prawo do zasiłku z powodu braku pracy: Warunek zdolności do pracy zarobkowej w okresie zasiłkowym.

Podstawą do cofnięcia przyznanego pracownikowi umysłowemu zasiłku z powodu braku pracy może być tylko pozytywne stwierdzenie niezdolności do pracy zarobkowej w okresie zasiłkowym, a nie brak całkowitego udowodnienia przez ubezpieczonego zachowania zdolności do zarobkowania w odnośnym okresie.

Wyrok NTA z 2 marca 1939 l. rej. 5880/37 w sprawie Aleksandra J. przeciw Urzędowi Wojewódzkiemu w Nowogródku w przedmiocie cofnięcia zasiłków z powodu braku pracy.

... W wyroku z 29 października 1936 l. rej. 9833/34 NTA stwierdził po pierwsze, że uchylenie decyzji Zakładu Z. U. P. U. z 24 października 1932 i z 31 marca 1933 z powodu niezdolności skarżącego do pracy w okresie zasiłkowym mogłoby być uzasadnione, wobec postanowień art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł., tylko w tym wypadku, gdyby b y ł o u d o w o d n i o n e, że niezdolność ta istniała w powyższym okresie, natomiast ustalenie przez lekarzy, że niezdolność skarżącego p r z y p u s z c z a l n i e istniała w okresie zasiłkowym, nie uzasadniałoby jeszcze pozbawienia go prawa do zasiłku i że po wtóre, opinia lekarska z 25 lipca 1934 wydana została z takim naruszeniem form postępowania administracyjnego, że w ogóle nie może być miarodajna przy rozstrzyganiu kwestii stopnia niezdolności skarżącego do pracy w okresie pobierania przez niego zasiłków.

Wbrew powyższemu stanowisku, wyrażonemu w wyroku NTA z 29 października 1936, władza pozwana, pomimo że inspektor lekarski w swym dodatkowym oświadczeniu z 7 lipca 1937, wyjaśniającym wydaną poprzednio opinię lekarską z 25 sierpnia 1934, potwierdził, że opinia co do niezdolności skarżącego do pracy od października 1932 była tylko przypuszczeniem lekarzy, którzy wydali tę opinię bez zbadania skarżącego, na podstawie akt sprawy, pomimo dalej że zarządzone przez władzę pozwaną nowe badanie lekarskie skarżącego w dniu 30 lipca 1937 przez specjalistę chorób uszu dra S. dało w wyniku stwierdzenie, że w okresie od 1 października 1932 stopień utraty zdolności zarobkowej skarżącego wynosił tylko około 40%, władza pozwana, opierając się znowu jedynie na znajdujących się w aktach: oświadczeniu skarżącego o istnieniu u niego od dawna wzrastającego upośledzenia słuchu i świadectwach lekarskich, stwierdzających upośledzenie słuchu od 1½ roku bez stwierdzenia, od kiedy to wzrastające upośledzenie uczyniło go niezdolnym do pracy, oraz na przypuszczeniach co do początku tej niezdolności, wyrażonych w opinii z 25 lipca 1934, którą to opinię Trybunał uznał za pozbawioną wszelkiej siły dowodowej, orzekła, że stwierdzenie przez dra S. w jego orzeczeniu z 30 lipca 1937 tylko 40% utraty przez skarżącego zdolności zarobkowej w okresie od 1 października 1932 jest niewystarczające do b e z s p o r n e g o s t w i e r d z e n i a j e g o n i e z d o l n o ś c i z a r o b k o w e j, to jest przyjęła jako podstawę rozstrzygnięcia zasadę wręcz odwrotną od wyrażonej powyżej w wyroku NTA, a mianowicie, że podstawą do cofnięcia przyznanego zasiłku może być tylko pozytywne stwierdzenie niezdolności do pracy zarobkowej w okresie zasiłkowym, a nie brak całkowitego udowodnienia przez skarżącego zachowania zdolności do zarobkowania w odnośnym okresie.

Z motywów powyższych NTA, nie wchodząc w rozpatrzenie pozostałych zarzutów skargi, jako w tym stanie rzeczy nieistotnych, uchylił zaskarżone orzeczenie z powodu niezgodności z prawem i wadliwości postępowania....

186 A.

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH.

Prawo do zasiłku z powodu braku pracy: Warunek pozostawania bez pracy[1].

Art. 17 rozp. Prez. z 24 listopada 1927 o ubezp. prac. umysł. poz. 911 Dz. Ust., uzależniając prawo do świadczeń od niemożności znalezienia odpowiedniego zajęcia, ma na myśli tylko zajęcia płatne.

Wyrok Izby Karnej (s. 1) SN z 30 listopada 1938 1 K. 3076/37.

I) Kasacja pokrzywdzonego Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie zarzuca obrazę art. 360 i 379 k. p. k. oraz art. 264 k. k. 1) przez sprzeczne z zeznaniem świadka T. ustalenie, iż oskarżony został zaangażowany jako stały pracownik firmy „Węgloblok" dopiero od dnia 21 lutego 1936, przez bezpodstawne uznanie zeznania tegoż T. za nie mające mocy dowodowej wobec sprzeczności z treścią dokumentów pisemnych oraz przez niewskazanie jakie mianowicie dokumenty miał przy tym Sąd na względzie i na czym ta sprzeczność polegała, 2) przez oparcie ustalenia, stwierdzającego prawdziwość złożonej przez oskarżonego w dniu 31 stycznia 1936 deklaracji, iż pozostawał on w styczniu bez pracy stałej i dorywczej, na sprzecznej z przepisami art. 17, 47 i p. 5 art. 50 rozp. Prez. z 24 listopada 1927 poz. 911 Dz. Ust. przesłance, iż pojęcie pracy próbnej nie pokrywa się z pojęciami pracy stałej lub dorywczej, 3) przez nieuwzględnienie, iż nawet przy takiej interpretacji zakresu pojęciowego pracy próbnej deklaracja oskarżonego z 31 stycznia 1936 zawierała stwierdzenie okoliczności nieprawdziwej, gdyż w rzeczywistości był on w ciągu miesiąca stycznia bez pracy stałej lub dorywczej bynajmniej nie z powodu niemożności znalezienia odpowiedniego zajęcia, jak to stwierdził, lecz ze względu na posiadanie pracy próbnej.

II) SN zważył co następuje:

1. Kasacja jest słuszna, gdyż ustalenie wyroku, iż oskarżony został

---

[1] Por. OPA 2329/38—2334/38.

zaangażowany, jako stały pracownik, dopiero w dniu 21 lutego 1936, pozostaje w sprzeczności z zeznaniem świadka T., który m. i. stwierdził, iż umowę o pracę z ustaleniem wysokości wynagrodzenia zawarto z oskarżonym przed dniem 31 stycznia oraz że wypłacono mu wynagrodzenie za 2 tygodnie stycznia.

Wprawdzie Sąd odwoławczy wypowiedział się ogólnikowo, iż zeznanie świadka T. nie może obalić treści dokumentów, regulujących stosunek najmu pracy, jednak pogląd taki jest pozbawiony podstawy prawnej, gdyż k. p. k. nie zna żadnych dowodów uprzywilejowanych, za które uznał Sąd widocznie wspomniane dokumenty, i świadczy o błędnym pojmowaniu przez Sąd zasady swobodnej oceny dowodów, wyrażonej w art. 10 k. p. k.

Nadto wypowiedzenie się takie nie może być uznane za konieczne (w myśl lit. „a" § 1 art. 379 k. p. k.) wyjaśnienie, dlaczego Sąd nie uznał dowodu przeciwnego, jakie niewątpliwie stanowiło zeznanie świadka T., skoro Sąd nie wymienił dokumentów, które w tym wypadku miał na względzie, ani przytoczył jaka mianowicie ich treść jest sprzeczna z zeznaniem wymienionego świadka.

Gdy się zważy, iż sprzeczne z zeznaniem świadka T. ustalenie, że oskarżony został zaangażowany jako pracownik stały dopiero w dniu 21 lutego 1936, nie znajduje także oparcia w treści żadnego z cyt. przez Sąd dokumentów, gdyż pismo z 21 lutego 1936 ustala tylko warunki zawartej z oskarżonym umowy o pracę, z powołaniem się na złożoną przezeń w dniu 22 stycznia ofertę i „nasze porozumienie", dojść należy do wniosku, iż powyższe uchybienie mogło mieć wpływ na treść wyroku, a w szczególności na odmienne ukształtowanie przekonania Sądu co do wiarogodności wyjaśnienia oskarżonego, iż według jego przypuszczeń, otrzymana w dniu 4 lutego 1936 kwota 300 zł stanowiła zaliczkę.

2. Ustalając, iż deklaracja oskarżonego z 31 stycznia 1936 zawierała stwierdzenie okoliczności prawdziwych, niczym Sąd nie uzasadnił, dlaczego zatrudnienia tymczasowego, jakie znalazł oskarżony w styczniu w firmie „Węgloblok", nie uznał za pracę dorywczą, o której braku była mowa w deklaracji.

Uchybienie powyższe warunkom art. 515 k. p. k. odpowiada, gdyż, jak to trafnie zarzuca kasacja, uzasadnia przypuszczenie, iż Sąd bezpodstawnie rozróżnia pojęcia pracy na okres próbny od pracy dorywczej, wychodząc z błędnego założenia, iż praca pierwszego rodzaju nie pozbawia prawa do pobierania świadczeń ubezpieczeniowych na wypadek braku pracy, który to pogląd nie znajduje uzasadnienia w przepisach rozp. Prez. z 24 listopada 1927 poz. 911 Dz. Ust., uznających za przeszkodę do pobierania świadczeń każde zajęcie przejściowe (p. 5 art. 50).

3. Bezpodstawny jest natomiast ostatni zarzut kasacji, gdyż art. 17 cyt. rozp., uzależniając prawo do świadczeń od niemożności znalezienia

odpowiedniego zajęcia, ma na względzie tylko zajęcia płatne (p. 1 art. 19), z ustaleń zaś wyroku wynika, iż oskarżony, którego wyjaśnienia uznano za wiarogodne, uważał swoją pracę w okresie próby za bezpłatną.

W tym stanie rzeczy pogląd kasacji, jakoby nawet w świetle ustaleń wyroku należało uznać treść złożonej przez oskarżonego deklaracji za nieprawdziwą, nie jest zasadny.

Podany powyżej wyrok SN w części swej, zawierającej wykładnię przepisów prawa o ubezp. prac. umysł., nasuwa poważne wątpliwości, wymagające szerszego rozważania.

Rozpatrzę tu jedynie podstawy prawne tezy, wyrażonej w p. 3 tego wyroku, ograniczając się w odniesieniu do pozostałych tez do zaznaczenia, że nie ma m. zd. oparcia w przepisach prawa o ubezp. prac. umysł. objęcie pojęciem zajęcia przejściowego (ust. 2 art. 17 i p. 5 art. 50) zajęcia dorywczego (art. 7), nie będącego według ustalonej już judykatury NTA przeszkodą do domagania się zasiłku z powodu braku pracy (OPA 1334/36).

W tezie, wyrażonej w p. 3 wyroku, SN ustala, że tylko posiadanie płatnego zajęcia wyłącza prawo do pobierania zasiłku z powodu braku pracy. Należy tu zaznaczyć, że teza powyższa odpowiada wykładni NTA, wyrażonej w wyroku z 23 kwietnia 1937 l. rej. 10.155/37 (OPA 2333/38 z glosą M. Baumgarta). W wyroku tym NTA stanął na stanowisku, że praca zależna niezarobkowa nie jest w myśl art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł. przeszkodą do nabycia prawa do zasiłku z powodu braku pracy nawet w tym wypadku, gdy prawomocną decyzją Zakładu został stwierdzony obowiązek ubezpieczenia z tytułu tej pracy niezarobkowej.

Przystępując do rozważenia podstaw prawnych powyższej wykładni, ustalam przede wszystkim teksty przepisów prawnych, na podstawie których zatrudnienie zależne bez wynagrodzenia stwarza obowiązek ubezpieczenia na wypadek braku pracy, pozostawiając na razie na uboczu kwestię wpływu na te przepisy postanowień art. 441, § 1 art. 442 i art. 446 k. z., ustalających, jako istotną cechę umowy o pracę, pobieranie za pracę wynagrodzenia oraz stwierdzających nieważność zrzeczenia się z góry przez pracownika wynagrodzenia za pracę.

Otóż p. 2 § 2 rozp. Rady Min. z 27 grudnia 1933 poz. 794 Dz. Ust., zastępujący analogiczny przepis uchylonego ust. 2 art. 14 prawa o ubezp. prac. umysł., postanawia: „Osoby, nie otrzymujące żadnego wynagrodzenia lub wynagrodzenie niższe od sześćdziesięciu zł miesięcznie, podlegają ubezpieczeniu z wynagrodzeniem sześćdziesięciu zł miesięcznie".

Art. 102 tegoż prawa: „Wysokość składki na pokrycie świadczeń, przewidzianych w rozporządzeniu niniejszym na wypadek braku pracy, wynosi... 2%...."

Art. 103: „Wysokość składki na pokrycie świadczeń emerytalnych (art. 15, lit. B) wynosi 8%...."

Art. 104: „Za obowiązkowo ubezpieczonych w myśl rozporządzenia niniejszego, nie otrzymujących żadnego wynagrodzenia..., składkę ubezpieczeniową, przypadającą w myśl art. 102 i 103, opłaca pracodawca w całości z własnych funduszów".

Przepisy powyższe stwierdzają, że pracownik umysłowy w okresie zatrudnienia zależnego bez wynagrodzenia podlega obowiązkowi ubezpieczenia, w szczególności obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek braku pracy. A jak się przedstawia w tym wypadku kwestia świadczeń, tj. zasiłków z powodu braku pracy w razie utraty wskazanego zatrudnienia bez wynagrodzenia?

Według ust. 4 art. 17 prawo do zasiłku na wypadek braku pracy nie przy-

sługuje ubezpieczonemu, który w ostatnio utraconym zajęciu nie otrzymywał żadnego wynagrodzenia ani w gotówce, ani w naturze.

Przepis ten wynika z zasady, że utrata zajęcia, wykonywanego bez wynagrodzenia, nie może postawić ubezpieczonego w sytuacji materialnej korzystniejszej od tej, w jakiej znajdował się mając zajęcie. Nie znaczy to jednak, by w tym wypadku opłacanie przez pracodawcę ubezpieczonego składki na wypadek braku pracy było bezskuteczne, gdyż po pierwsze — okres ten zalicza się do okresu wyczekiwania (ust. 2 art. 16) i może stanowić o nabyciu prawa do zasiłku, o ile następne zatrudnienie było wynagradzane, po drugie — okres ten uprawnia do pomocy leczniczej w czasie pozostawania bez pracy na koszt Zakładu (art. 20) i do zapomogi na podróż do miejsca nowego zatrudnienia (art. 21).

Czy na podstawie powyższych przepisów można przyjąć wykładnię, że pracownik umysłowy, pobierający zasiłki z powodu braku pracy, jest uprawniony do otrzymywania tych zasiłków również w tym okresie, w ciągu którego był zatrudniony pracą najemną lecz bez wynagrodzenia i z tytułu tej pracy według przytoczonych powyżej przepisów musiał być uznany za podlegającego obowiązkowi ubezpieczenia. Otóż można, jeżeli odmiennie od zasady prawnej, uchwalonej przez kolegium zwiększone NTA w dniu 1 kwietnia 1936, wpisanej do księgi zasad prawnych (Zb. wyr. nr 1282 A), przyjmie się wykładnię, że w p. 2 ust. 1 art. 17 przez pozostawanie bez pracy należy rozumieć nie w ogóle pozostawanie bez pracy zależnej wynagradzanej lub niewynagradzanej lecz tylko pozostawanie bez pracy zależnej wynagradzanej i że można, jak to przyjął NTA w wymienionym poprzednio wyroku OPA 2333/38, jednocześnie być ubezpieczonym na wypadek braku pracy i pobierać zasiłki z powodu braku pracy, o ile posiadana praca nie jest wynagradzana. Ale wtedy logicznie dojdziemy do sytuacji paradoksalnej, że pracownik umysłowy, zatrudniony pracą bez wynagrodzenia, podlegający, jak wykazano wyżej, obowiązkowi ubezpieczenia na wypadek braku pracy, byłby ubezpieczony na wypadek braku pracy wynagradzanej, tj. na wypadek braku takiej pracy, której, będąc ubezpieczony, już nie miał. Już ta paradoksalność wykazuje, że przez uznanie możliwości jednoczesnego ubezpieczenia i pobierania w tymże okresie zasiłków z powodu braku pracy nie da się uzasadnić wymieniona na wstępie teza SN i analogiczna judykatura NTA.

Uzasadnienie prawne zasadniczej słuszności powyższej tezy, ale nie we wszystkich wypadkach, może dać dopiero konstrukcja prawna, oparta na rozważeniu wpływu wejścia w życie z dniem 1 lipca 1934 wspomnianych już poprzednio art. 441 i 442 k. z. w związku z art. 446 i 448 na postanowienia art. 1 i 8 prawa o umowie o pracę prac. umysł. poz. 323/28 Dz. Ust., oraz na zacytowane powyżej postanowienia p. 2 § 2 rozp. Rady Min. z 27 grudnia 1933 i ust. 4 art. 17, art. 102 i 104 prawa o ubezp. prac. umysł.

Brzmienie art. 8 prawa o umowie o pracę prac. umysł. w związku z art. 1 tegoż prawa wykluczało kategorycznie w odniesieniu do umowy o pracę prac. umysł. domniemanie o bezpłatności tej pracy w razie braku w umowie określenia wysokości wynagrodzenia, nie wykluczało jednak wyraźnie możliwości i ważności pozytywnego ustalenia w tej umowie, że praca będzie bezpłatna. Ponieważ przepisy art. 14, ust. 4 art. 17 i art. 104 wydanego tylko o kilka miesięcy wcześniej prawa o ubezp. prac. umysł. poz. 911/27 Dz. Ust. wyraźnie dopuszczały możliwość zależnej pracy pracowników umysłowych bez wynagrodzenia, została ogólnie przyjęta wykładnia, że art. 1 i 8 prawa o umowie o pracę prac. umysł. nie wykluczają ważności wyraźnego zastrzeżenia w umowie o pracę prac. umysł. o bezpłatności tej pracy. Z chwilą jednak wejścia w życie postanowień art. 441 i § 2 art. 442 k. z., który, wypełniając w myśl art. 446 wspomnianą wyżej lukę w przepisach specjalnego prawa, jakim jest w stosunku do

k. z. prawo o umowie o pracę prac. umysł., kategorycznie stwierdził w wymienionych artykułach, że umową o pracę jest tylko umowa o pracę wynagradzaną i że nieważne jest zrzeczenie się z góry wynagrodzenia przez pracownika, została wykluczona możliwość dalszego kontynuowania wskazanej powyżej wykładni art. 1 i 8 prawa o umowie o pracę prac. umysł., zacytowane zaś powyżej postanowienia rozp. Rady Min. z 27 grudnia 1933 i prawa o ubezp. prac. umysł. stały się bezprzedmiotowe przynajmniej w odniesieniu do stosunków pracy pracowników umysłowych o charakterze prywatnoprawnym.

Bezpłatne świadczenie usług wobec przepisu § 2 art. 498 k. z. zostało objęte według zdania śp. prof. Wróblewskiego („Umowa o pracę prac. umysł.", w Księdze pamiątkowej ku czci Leona Pinińskiego) odrębną umową zlecenia. Umowa zlecenia nie zawiera najbardziej charakterystycznych dla umowy o pracę cech związania kontrahentów węzłem podporządkowania osobistego (zależności służbowej), w szczególności co do miejsca, czasu i sposobu wykonywania pracy i jest, w odróżnieniu od posiadającej w zasadzie cechę stałości umowy o pracę, rozwiązalna w każdym czasie (§ 3 art. 512), nie może więc być uznana za równorzędną z umową o pracę formę prawną „zatrudnienia u innych osób" (art. 2 prawa o ubezp. prac. umysł.), tj. za rodzaj pracy zależnej, przeciwnie jest formą pracy samodzielnej, nie podlegającej wobec tego obowiązkowi ubezpieczenia prac. umysł., a mogącej być przeszkodą do otrzymywania zasiłków z powodu braku pracy w myśl p. 1 ust. 3 art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł. dopiero wówczas, gdyby mogła ta praca samodzielna być uznana za gospodarcze usamodzielnienie się, co wobec bezpłatności zlecenia w rozpatrywanych wypadkach jest zupełnie wyłączone.

We wszystkich więc najbardziej częstych i typowych wypadkach stwierdzenia bezpłatnej pracy pobierającego zasiłki pracownika umysłowego, jak to zastępstwo kolegi lub zwykłe podjęcie się wykonywania pewnych czynności w zakładzie pracy bez włączenia jednak danej osoby w skład personelu i poddania jej rygorowi służbowemu, czy to wyłącznie dla wyświadczenia usługi koledze, pracującemu w tym zakładzie, lub znajomemu przedsiębiorcy, czy też nawet dla pozyskania lub podtrzymania stosunków zawodowych i w nadziei łatwiejszego uzyskania normalnego zatrudnienia, czy też wreszcie w przygotowaniu do zmiany zawodu, nie ma w myśl wywodów powyższych zasadniczych cech umowy o pracę i nie ma wobec tego podstawy prawnej ani do powstania obowiązku ubezpieczenia, ani do odmowy, wzgl. wstrzymania dalszej wypłaty zasiłków, należnych z tytułu utraty posiadanej poprzednio pracy wynagradzanej.

Należy tu jednak mieć na uwadze, że w myśl przepisu § 1 art. 442 k. z. w razie pozytywnego stwierdzenia w danym konkretnym wypadku zasadniczych cech normalnej umowy o pracę, samo zrzeczenie się przez pracownika z góry wynagrodzenia za pracę nie powoduje uznania tej umowy o pracę za umowę zlecenia lecz przeciwnie — nieważność i nieistnienie dla Zakładu tego zrzeczenia się wynagrodzenia i wobec tego konieczność ustalenia należnego wynagrodzenia w myśl zasad, wyrażonych w art. 8 prawa o umowie o pracę prac. umysł. poz. 323/28 Dz. Ust. w związku z art. 446 k. z. Gdy więc Zakład będzie w posiadaniu pozytywnych danych, że w zgłoszonym lub stwierdzonym przez kontrolę wypadku ma miejsce jedynie złośliwe obejście przepisu k. z., zabraniającego zrzekania się z góry wynagrodzenia za pracę przy umowie o pracę lub też symulacja, będzie rzeczą Zakładu po ewentualnie bezskutecznym wezwaniu pracodawcy i pracownika do określenia należnego wynagrodzenia, — ustalić we własnym zakresie to wynagrodzenie, oczywiście tylko dla potrzeb ubezpieczenia, przy analogicznym zastosowaniu postanowień art. 74 prawa o post. admin. poz. 341/28 Dz. Ust. w drodze decyzji tymczasowej, aż do

rozstrzygnięcia kwestii wysokości należnego wynagrodzenia w drodze sądowej. W tym wypadku, oczywiście, będzie musiało nastąpić wstrzymanie wypłaty zasiłków z powodu braku pracy.

Janusz Pierzchalski

187 A.

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH.

Prawo do zasiłku z powodu braku pracy: Opuszczenie przez ubezpieczoną zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa[1].

Kobieta, która w związku z zawarciem małżeństwa opuszcza zajęcie uzasadniające obowiązek ubezpieczenia, nie jest wskutek tego opuszczenia pozbawiona w myśl art. 17 ust. 3 p. 2 rozp. Prez. z 24 listopada 1927 poz. 911 Dz. Ust. w brzmieniu ustawy z 22 marca 1933 poz. 229 Dz. Ust. możności nabycia prawa do świadczeń na wypadek braku pracy, jeżeli czyni starania celem znalezienia nowej pracy zarobkowej u innej osoby. (Teza).

Wyrok NTA z 10 lutego 1939 l. rej. 180/37 w sprawie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przeciw Urzędowi Wojewódzkiemu warszawskiemu w przedmiocie przyznania Helenie L. zasiłku z powodu braku pracy.

Z. U. S. odmówił Helenie L. świadczenia na wypadek braku pracy w myśl rozp. Prez. z 24 listopada 1927 poz. 911 Dz. Ust., gdyż utrata przez nią zatrudnienia w Banku Spółdzielczym w Rypinie pozostawała według Zakładu w związku przyczynowym z jej zamążpójściem.

Na skutek odwołania L. Urząd Wojewódzki warszawski orzeczeniem z 12 listopada 1936 uchylił decyzję Zakładu i w uzasadnieniu zaznaczył, że — jak wynika z logicznej i gramatycznej wykładni art. 17 ust. 3 p. 2 cyt. rozp. — za okoliczność wyłączającą w myśl tego przepisu prawo do świadczeń z powodu braku pracy należy uważać tylko dobrowolne opuszczenie zajęcia w związku z wyjściem zamąż, tylko takie bowiem opuszczenie zatrudnienia wskazuje zdaniem Urzędu na to, że dana osoba nie będzie poszukiwała nowego zatrudnienia. Urząd Wojewódzki podniósł dalej, że jak widać z zaświadczeń wymienionego Banku z 30 lipca 1934 i 1 marca 1935 L. utraciła zatrudnienie z powodu redukcji i po uprzednim 3-miesięcznym wypowiedzeniu. Gdyby nawet zwolnienie nastąpiło w związku z zamążpójściem, jak to wynika z pisma Banku z 27 maja 1935, to wobec

[1] Por. OPA 120 A/39, 188 A/39.

rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę a nie przez L., nie może być ona, zdaniem Urzędu Wojewódzkiego, pozbawiona zasiłków z tytułu braku pracy.

Na powyższe orzeczenie Z. U. S. wniósł skargę do NTA, który rozważył co następuje:

L. utraciła zatrudnienie w Banku Spółdzielczym 1 listopada 1934. Do sprawy ma wobec tego zastosowanie art. 17 rozp. Prez. z 24 listopada 1927 w brzmieniu ustawy z 22 marca 1933 poz. 229 Dz. Ust.

Przewidziane w ust. 3 p. 2 tego artykułu opuszczenie zajęcia przez kobietę w związku z zawarciem małżeństwa dotyczy tak wypadków, w których dana kobieta sama wypowiedziała pracę, jak i wypadków wypowiedzenia pracy przez pracodawcę. Brzmienie powyższego przepisu nie uzasadnia bowiem ograniczenia go tylko do pierwszej z tych alternatyw. W razie zaś stosowania go także do drugiej alternatywy przepis ten mógłby powodować dla kobiet utrudnienie co do decyzji zawarcia małżeństwa. Utrudnienie to byłoby niepożądane ze względów społecznych i z tego też powodu nie może być uznane za zamierzone przez prawodawcę. Kolizja między stanowiskiem prawodawcy w tym względzie a brzmieniem ust. 3 p. 2 art. 17 upada jednak w razie tłumaczenia tego przepisu w łączności z ust. 1 powyższego artykułu, a wobec tego łączność obu tych ustępów nie może być pominięta. Według ust. 1 ubezpieczony nabywa prawo do świadczeń na wypadek braku pracy w zależności m. i. od tego, że pozostaje nieprzerwanie bez pracy i że ten stan jest następstwem niemożności znalezienia odpowiedniego zajęcia. Przez pozostawanie bez pracy należy przy tym rozumieć — jak to NTA wyjaśnił już w całym szeregu wyroków (por. Zb. wyr. nr 1194 A, 1196 A, 1241 A[1]) — pozostawanie bez zarobkowej pracy zależnej tj. bez pracy płatnej, wykonywanej na rachunek i ryzyko osoby drugiej. Ubezpieczony, chcąc więc nabyć prawo do świadczeń, musi mieć wolę znalezienia odpowiedniego zajęcia i czynić w tym względzie starania.

Jeżeli wobec tego w ust. 3 p. 2 art. 17 postanowiono, że prawo do świadczeń na wypadek braku pracy nie powstaje dla kobiety w razie opuszczenia zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa, a wolą prawodawcy nie jest utrudnianie zawierania małżeństw, to uznać należy, że cyt. przepis dotyczy tylko wypadków, w których kobieta z powodu zamążpójścia nie ma zamiaru wykonywania nadal zależnej pracy zarobkowej. Istotne znaczenie ma więc tylko ten zamiar. Gdy on istnieje i dana kobieta czyni starania celem znalezienia odpowiedniego zajęcia, opuszczenie pracy dotychczasowej z powodu zamążpójścia nie jest przeszkodą do nabycia prawa do świadczeń z powodu braku pracy. Czy zaś prawo to w poszczególnych wypadkach nie ulegnie zawieszeniu w myśl art. 50 p. 10 rozp. z 24 listo-

---

[1] OPA 2331/38, 2329/38, 2332/38.

pada 1927 w brzmieniu powołanej już wyżej ustawy z 22 marca 1933, tego NTA nie rozpatrywał, gdyż ta kwestia nie jest przedmiotem zaskarżonego orzeczenia.

Jak wynika z treści zaskarżonego orzeczenia i akt administracyjnych, pozwana władza nie wyjaśniła mających istotne znaczenie dla sprawy okoliczności, nie ustaliła bowiem, czy L. po opuszczeniu pracy w Banku Spółdzielczym w Rypinie poszukiwała zarobkowego zajęcia zależnego. Wobec tego należało uznać, że stan faktyczny sprawy wymaga uzupełnienia....

188 A.

UBEZPIECZENIE PRACOWNIKÓW UMYSŁOWYCH.

Prawo do zasiłku z powodu braku pracy: Opuszczenie przez ubezpieczoną zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa[1].

Przepis p. 2 ust. 3 art. 17 rozp. Prez. o ubezp. prac. umysł. z 24 listopada 1927 (poz. 911/27 i 229/33 Dz. Ust.) nie ma zastosowania w razie wypowiedzenia pracowniczce stosunku pracy przez pracodawcę z powodu wyjścia zamąż tej pracowniczki. (Zasada prawna, wpisana do księgi zasad prawnych).

Uchwała kolegium zwiększonego NTA z 6 maja 1939 l. rej. 5459/37. — Wyrok NTA z 17 maja 1939 l. rej. 5459/37 w sprawie Zakładu Ubezpieczeń Społecznych w Warszawie przeciw Urzędowi Wojewódzkiemu lubelskiemu w przedmiocie przyznania Helenie T. zasiłku na wypadek bezrobocia.

Z. U. S. w Warszawie decyzją z 8 kwietnia 1937 oddalił roszczenie Heleny T., b. akuszerki Szpitala Okręgowego w Lublinie, o przyznanie jej zasiłków z powodu braku pracy, a to na tej podstawie, że zgodnie z p. 2 ust. 3 art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł. (poz. 911/27, 229/33 i 347/34 Dz. Ust.) prawo do świadczeń z powodu braku pracy nie powstaje dla ubezpieczonej osoby w razie opuszczenia zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa, o ile chodzi o osobę płci żeńskiej, a w rozpatrywanej sprawie dochodzenia wykazały, że utrata zatrudnienia przez petentkę pozostawała w przyczynowym związku z jej zamążpójściem.

Odwołanie, wniesione przeciwko tej decyzji przez Helenę T., Urząd Wojewódzki lubelski orzeczeniem z 30 września 1937 uwzględnił i uchylił decyzję Zakładu, jako prawnie nieuzasadnioną, a to wobec tego, że przepis

---

[1] Por. OPA 187 A/39.

p. 2 ust. 3 art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł. może mieć zastosowanie tylko w wypadkach dobrowolnej rezygnacji pracowniczki z dalszego zatrudnienia z powodu zamążpójścia, a nie w wypadkach utraty pracy w sposób od ubezpieczonej niezależny.

Powyższe orzeczenie Urzędu Wojewódzkiego Z. U. S. zaskarżył do NTA.

NTA rozważył co następuje:

Wywody skarżącego Zakładu, że w przepisie p. 2 ust. 3 art. 17 prawa o ubezp. prac. umysł., postanawiającym, że uprawnienie do świadczeń na wypadek braku pracy nie powstaje dla ubezpieczonej osoby płci żeńskiej w razie opuszczenia zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa, pod określeniem „opuszczenie zajęcia w związku z zawarciem małżeństwa" należy rozumieć nie tylko dobrowolne rozwiązanie stosunku pracy przez ubezpieczoną pracowniczkę, ale również wszystkie inne wypadki rozwiązania stosunku pracy, a w szczególności rozwiązanie stosunku pracy przez pracodawcę wbrew woli tej pracowniczki ale w związku z jej zamążpójściem, NTA uznał w myśl uchwały kolegium zwiększonego z 6 maja 1939 za niesłuszne, a to z motywów następujących: Niewątpliwie, po każdym rozwiązaniu stosunku pracy, niezależnie od tego, przez którą ze stron ten stosunek został rozwiązany, następuje z natury rzeczy moment końcowy rozwiązania stosunku pracy — faktyczne opuszczenie zajęcia przez odnośną pracowniczkę; wobec tego samo przez się określenie „opuszczenie zajęcia" bez dalszych wyjaśnień, jak np. to określenie jest użyte w ust. 1 art. 68 prawa o ubezp. prac. umysł., powinno być rozumiane wyłącznie jako określenie momentu zamykającego rozwiązanie stosunku pracy, bez względu na charakter i inicjatywę tego rozwiązania. Natomiast z dodania w rozpatrywanym przepisie p. 2 ust. 3 art. 17 tegoż prawa po słowach: „w razie opuszczenia zajęcia" słów: „w związku z zawarciem małżeństwa" wynika, że w przepisie tym opuszczenie zajęcia jest traktowane nie jako końcowy moment, następujący po każdym rozwiązaniu stosunku pracy, lecz jako wyraz czynnej postawy pracowniczki w likwidacji stosunku pracy, jako przejaw woli tej pracowniczki, skierowanej ku rozwiązaniu stosunku pracy w wyniku rozważenia przez nią zmiany jej sytuacji życiowej i materialnej, spowodowanej wyjściem zamąż. Jest to dziedzina, w której w żadnej mierze decyzja pracowniczki nie może być zastąpiona decyzją pracodawcy. Gdyby ustawodawca chciał w wymienionym przepisie objąć również wypadki wypowiedzenia stosunku pracy przez pracodawcę, motywowanego faktem wyjścia zamąż pracowniczki, musiałby po słowie: „opuszczenie" dodać słowa: „lub utrata", przez co dopiero objąłby również wypadki biernego poddania się pracowniczki decyzji pracodawcy niezatrudniania tej pracowniczki, wobec jej zamążpójścia.

Oczywiście, zastosowanie przepisu p. 2 ust. 3 art. 17 nie może być

ograniczone tylko do tych wypadków, gdy pracowniczka rozwiązując stosunek pracy oświadczyła wyraźnie, że czyni to w związku z zawarciem małżeństwa, gdyż Zakład nie jest pozbawiony prawa wbrew odmiennym oświadczeniom stron na podstawie stwierdzonych okoliczności faktycznych wykazać, że w danym wypadku inicjatywa rozwiązania stosunku pracy wyszła od pracowniczki, a pracodawca jedynie uwzględnił jej życzenie, wypowiadając stosunek pracy i że to rozwiązanie stosunku pracy z inicjatywy pracowniczki pozostawało faktycznie w związku z zawarciem przez nią małżeństwa.

W szczególności, jak to już wyjaśnił i uzasadnił NTA w wyroku z 18 stycznia 1938 l. rej. 382/36[1], Zakład może uzależnić przyznanie w takim wypadku zasiłku od ustalenia, czy po opuszczeniu danego zajęcia odnośna osoba czyni czy też czyniła starania o inne odpowiednie zajęcie, z wyłączeniem, oczywiście, wypadków niewątpliwie udowodnionej symulacji. Jednakże zawsze dla zastosowania przepisu p. 2 ust. 3 art. 17 przede wszystkim konieczne jest stwierdzenie dobrowolnego opuszczenia zajęcia przez pracowniczkę, a niewątpliwe stwierdzenie, jak w sprawie niniejszej, wypowiedzenia pracy właśnie przez komendanta szpitala w myśl odnośnego zarządzenia władzy przełożonej z powodu zawarcia przez pracowniczkę małżeństwa, wyklucza zastosowanie wymienionego przepisu p. 2 ust. 3 art. 17.

Wysunięty w skardze zarzut, że objęcie przepisem p. 2 ust. 3 art. 17 tylko wypadków rozwiązania stosunku pracy z inicjatywy pracowniczki uczyniłoby przepis ten zupełnie zbędnym, bowiem już przepis p. 5 ust. 3 art. 17 obejmuje wszystkie tego rodzaju wypadki, jest zupełnie bezpodstawny, gdyż przepis p. 5 ust. 3 art. 17 obejmuje tylko wypadki utraty zajęcia z własnej winy pracownika, tj. w myśl art. 51 tegoż prawa tylko wypadki, uprawniające pracodawcę do natychmiastowego wydalenia pracownika z winy tegoż, skutki zaś dobrowolnego ustąpienia lecz tylko b e z u z a s a d n i o n e g o p o w o d u reguluje odmiennie p. 10 art. 50 tegoż prawa. Żaden z tych przepisów nie obejmuje jednak wypadku dobrowolnego ustąpienia z pracy w związku z zawarciem małżeństwa.

Z motywów powyższych NTA oddalił skargę jako nieuzasadnioną.

Art. 17 ust. 3 p. 2 rozp. Prez. z 24 listopada 1927 o ubezp. prac. umysł. w pierwotnym swym brzmieniu (poz. 911/27 Dz. Ust.) przewidywał, że prawo do świadczeń na wypadek braku pracy nie powstaje dla ubezpieczonej osoby, o ile „opuściła zajęcie w związku z zawarciem małżeństwa, o ile chodzi o osoby płci żeńskiej". Dopiero nowela z 22 marca 1933 poz. 229 Dz. Ust. nadała art. 17 ust. 3 p. 2 jego obecne brzmienie, zastępując wyrazy „opuściła zajęcie" wyrazami „w razie opuszczenia zajęcia".

---

[1] OPA 120 A/39.

Orzecznictwo NTA przed uchwaleniem zasady prawnej z 6 maja 1939 zajmowało stanowisko, że utrata prawa do zasiłków na wypadek braku pracy pracowników umysłowych w przypadku rozwiązania umowy o pracę z pracowniczką wskutek wyjścia jej zamąż, może nastąpić zarówno wtedy, gdy pracowniczka sama wypowiedziała umowę o pracę, jak i wtedy, gdy umowa o pracę została wypowiedziana przez pracodawcę. Istotne znaczenie powinien posiadać jedynie zamiar pracowniczki: jeżeli zamiar wykonywania pracy nadal i po zawarciu małżeństwa istnieje i kobieta czyni istotne starania celem znalezienia odpowiedniego zajęcia, opuszczenie pracy dotychczasowej z powodu zamążpójścia nie jest przeszkodą do nabycia prawa do świadczeń z powodu braku pracy (wyrok z 10 lutego 1939 l. rej. 180/37 OPA 187/39). W wyroku z 18 stycznia 1938 l. rej. 382/36 (OPA 120 A/39) NTA stwierdza jednak, że starania o inne odpowiednie zajęcie nie mogą być symulowane. Punkt ciężkości przeto kładł NTA na rzeczywistą wolę pracowniczki nierezygnowania z dalszej pracy zarobkowej mimo zamążpójścia.

Zasada prawna z 6 maja 1939 stwierdza, że przepis art. 17 ust. 3 p. 2 nie ma zastosowania w razie wypowiedzenia pracowniczce pracy przez pracodawcę z powodu wyjścia zamąż. Wydawałoby się ze zredagowania tej zasady, że NTA staje na stanowisku formalnym, że sam fakt, iż pracodawca a nie pracowniczka rozwiązał umowę o pracę, wystarcza, aby nie pozbawić ubezpieczonej prawa do zasiłku na mocy art. 17 ust. 3 p. 2. Jednakże wniosek taki nie znajduje potwierdzenia w motywach wyroku z 17 maja 1939. Z motywów tych wynika bowiem, że art. 17 ust. 3 p. 2 może być zastosowany również w tych przypadkach, gdy wprawdzie formalnie pracodawca rozwiązał umowę o pracę, jednak inicjatywa takiego rozwiązania wyszła od pracowniczki w związku z zawarciem przez nią małżeństwa. Nie wyrzekł się również NTA w omawianym wyroku stanowiska, dotyczącego uzależnienia przyznania zasiłku od ustalenia, czy po opuszczeniu zajęcia pracowniczka czyni starania o inne odpowiednie zajęcie, z wyłączeniem wypadków niewątpliwie udowodnionej symulacji.

Decydującym przeto czynnikiem — w świetle wszystkich wyroków NTA — będzie wola pracowniczki. Jedynie te przypadki rozwiązania umowy o pracę będą powodowały utratę prawa do świadczeń, które zostały wywołane wolą pracowniczki rozwiązania stosunku pracy w wyniku rozważenia przez nią zmiany jej sytuacji życiowej i materialnej wobec wyjścia zamąż. Wola pracowniczki zaprzestania pracy zarobkowej może się objawić bądź w formie rozwiązania umowy przez samą pracowniczkę, bądź w formie skłonienia pracodawcy do rozwiązania umowy z pracowniczką, lub też wreszcie w odmowie pracowniczki przedłużenia dotychczas obowiązującej umowy.

Do wniosków swych NTA doszedł w pierwszym rzędzie w drodze analizy pojęcia „opuszczenie zajęcia". NTA zajął stanowisko, że określenie „opuszczenie zajęcia" w rozumieniu art. 17 ust. 3 p. 2 oznacza co innego niż w świetle art. 68 ust. 1. Pogląd NTA, że dodanie w art. 17 ust. 3 p. 2 prawa o ubezp. prac. umysł. po słowach „w razie opuszczenia zajęcia" słów „w związku z zawarciem małżeństwa" dowodzi, że w przepisie tym opuszczenie zajęcia jest traktowane nie jako końcowy moment, następujący po każdym rozwiązaniu stosunku pracy, lecz jako przejaw woli pracowniczki skierowany ku rozwiązaniu stosunku pracy w wyniku rozwiązania przez nią zmiany sytuacji życiowej i materialnej, — nie wydaje się dostatecznie jasno wypływać z treści przepisu. Wyrazy „w związku z zawarciem małżeństwa" zdają się wskazywać raczej na to, że musi istnieć związek przyczynowy między opuszczeniem zajęcia a zawarciem małżeństwa, niż na to, że opuszczenie zajęcia musi nastąpić jako objaw woli pracowniczki. NTA nie wziął pod uwagę okoliczności, że w pierwotnym swym brzmieniu art. 17 ust. 3 p. 2 mówił „opuściła zajęcie", a więc dopuszczał inter-

pretację, że pracowniczka ma z własnej woli opuścić zajęcie w związku z zamążpójściem, gdy tymczasem nowela wprowadziła formę bezosobową. Przy przyjęciu założenia, że nowelizacja miała na celu nie tylko zmianę redakcyjną, lecz zmianę istotną przepisu, co do jego treści, dojść należy do wniosku, że wyrazy „w razie opuszczenia zajęcia" oznaczają tylko faktyczne opuszczenie zajęcia — bez względu na charakter i inicjatywę rozwiązania umowy o pracę, powodującego opuszczenie zajęcia.

Stanowisko NTA stwarza duże trudności praktyczne dla instytucji, przyznającej świadczenia na wypadek braku pracy pracowników umysłowych, gdyż instytucja ta musi stwierdzić w każdym konkretnym przypadku rozwiązania umowy o pracę przez pracodawcę z pracowniczką, która wyszła zamąż, czy inicjatywa tego rozwiązania pochodzi od pracowniczki czy od pracodawcy. Jest to tym trudniejsze, że w świetle prawa pracy okoliczność, czy formalne rozwiązanie umowy o pracę przez pracodawcę w rzeczywistości miało za pobudkę życzenie pracownika, jest rzeczą obojętną.

Dalej instytucja ubezpieczeniowa musi dla odmowy prawa do zasiłku udowodnić niewątpliwie, że czynione przez pracowniczkę starania o inne zajęcie są symulacją. Jest to również bardzo trudno, gdyż dowodem starań jest okoliczność ściśle formalna, bynajmniej nie odzwierciedlająca istotnego zamiaru, mianowicie rejestrowanie się w charakterze osoby poszukującej pracy.

Interpretację art. 17 ust. 3 p. 2 utrudniła w znacznej mierze okoliczność, że nowela do rozp. Prez. o ubezp. prac. umysł. z 1933 r. nie powiązała utraty prawa do zasiłku z jedną z form rozwiązania umowy o pracę, przewidzianych w rozp. Prez. z 16 marca 1928 o umowie o pracę pracowników umysłowych poz. 323 Dz. Ust., lecz posługuje się nadal pojęciem „opuszczenie zajęcia", które nie jest używane przez wyżej wymienione rozp. Prez. dla określenia rozwiązania umowy o pracę.

Podnieść należy, że Izba Orzekająca Trybunału dla Spraw Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu w wyroku z 29 grudnia 1937 L. 45 III/Rw/37 wypowiedziała zasadę, że przez słowa „opuszczenie zatrudnienia" w rozumieniu art. 17 ust. 3 p. 2 należy rozumieć każde rozwiązanie stosunku pracy, powodujące ustanie obowiązku ubezpieczenia, bez względu na to, czy ustanie obowiązku ubezpieczenia wzgl. zwolnienie nastąpiło na żądanie osoby wychodzącej zamąż, czy ze strony pracodawcy, byle tylko przyczyną tego zwolnienia było zamążpójście. „Forma zwolnienia — mówi Trybunał dla Spraw Ubezpieczeń Społecznych — jest bez znaczenia prawnego, tylko znaczenie zasadnicze polega w przyczynie — a tą przyczyną jest zamążpójście".

Istnieje więc obecnie rozbieżność judykatury NTA i Trybunału dla Spraw Ubezpieczeń Społecznych w Poznaniu w kwestii prawa mężatki do zasiłku na wypadek braku pracy.

Eugeniusz Sissle

(Dalszy ciąg treści na str. 3-ej okładki)

Glosy wyrażają zapatrywanie podpisanych pod nimi autorów.

W skróceniu pismo nasze będzie cytowane: OPA

REDAKCJA: WARSZAWA, PROKURATORSKA 11
ADMINISTRACJA: „ PL. NAPOLEONA 1

WYDAWNICTWO:

KSIĘGARNIA POWSZECHNA
DZIEŁ PRAWNICZYCH I EKONOMICZNYCH

Telefon Redakcji 885-57
„ Administracji 670-15
Konto czek. w P.K.O. 21.153

Prenumerata: rocznie (ok. 100 ark. druku) zł 64.—
kwartalnie . . . . . . „ 16.—
Za jeden dział (podatkowy lub administracyjny):
rocznie . . . . „ 40.—
kwartalnie . . . . . . „ 10.—

Zakłady Graficzne „MONOLIT“, Warszawa, Elektoralna 3, tel. 5-81.92.